



**ESTUDO DO PROCESSO DE DECISÕES DE INVESTIMENTO:
O caso dos Institutos Federais Brasileiros no exercício de 2018**

Vandervanio Osni Pacheco dos Santos

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Contabilidade e Finanças

Porto – 2018

**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**



**ESTUDO DO PROCESSO DE DECISÕES DE INVESTIMENTO:
O caso dos Institutos Federais Brasileiros no exercício de 2018**

Vandervanio Osni Pacheco dos Santos

**Dissertação de Mestrado
apresentado ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do
Porto para a obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças, sob
orientação Prof^a. Doutora Amélia Cristina Ferreira da Silva e Co-orientação
Prof. Mestre Tulio Marcel Rufino de Vasconcelos Figueiredo**

Porto – 2018

**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**

Resumo:

O planejamento orçamentário de investimentos ocupa lugar de destaque nas discussões dos recém-criados Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Isso porque as práticas orçamentárias não são objetivas e sofrem com os cortes e contingenciamentos orçamentários. Neste contexto, este trabalho destina-se a investigar qual a instrumento utilizado pelos gestores dos IFs na tomada de decisão para a execução do orçamento de investimento, mais precisamente na ação denominada de “20RG”. Motivou a realização da pesquisa o entendimento de que o planejamento é uma ferramenta importante para alcançar os objetivos institucionais, ou seja, essencial para superar as adversidades e de fundamental importância para o contexto brasileiro das instituições públicas de ensino. Fundamentada nos estudos que abordam os conceitos de gestão pública, orçamento público, planejamento, criação e expansão dos IFs e o seu planejamento, esta pesquisa classifica-se como exploratória e bibliográfica. A abordagem foi quantitativa, sendo os dados coletados por meio de questionário misto, enviado para os 37 Pró-Reitores de Administração das instituições públicas federais de ensino pesquisadas. Os resultados mostram que o planejamento é percebido pelos sujeitos como um instrumento importante para os IFs, e que se materializa no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no Plano de Ação Anual (PAA) e/ou o Plano de Trabalho Anual (PTA). Por fim, observou-se que, para os IFs, não só é fundamental o planejamento, mas também é necessário um planejamento estratégico para coordenar e lidar com as mudanças do ambiente institucional público brasileiro, mediados com promessas e incertezas. Além disso, o estudo mostra que a participação de todos no planejamento é considerada essencial para superar essas adversidades, otimizar recursos e aumentar a possibilidade de alcançar os objetivos e diminuir o erro.

Palavras chave: Orçamento Público, Instituto Federal, Expansão e Reestruturação, Planejamento.

Abstract:

Budgetary investment planning occupies a prominent place in the discussions of the newly created Federal Institutes of Education, Science and Technology (IF). This is because budgetary practices are not objective and suffer from budget cuts and contingencies. In this context, this work aims to investigate which instrument used by IF managers in decision making for the implementation of the investment budget, more specifically in the action called "20RG". It motivated the realization of the research the understanding that planning is an important tool to reach the institutional objectives, that is, essential to overcome the adversities and of fundamental importance for the Brazilian context of public educational institutions. Based on the studies that approach the concepts of public management, public budget, planning, creation and expansion of IF and their planning, this research is classified as exploratory and bibliographical. The approach was quantitative, being the data collected through a mixed questionnaire, sent to the 37 Pro-rectors of Administration of the federal public educational institutions researched. The results show that planning is perceived by the individuals as an important instrument for the IF, and is materialized in the Institutional Development Plan, the Annual Action Plan and/or the Annual Work Plan. Finally, it was observed that, for IF, planning is not only fundamental, but strategic planning is also necessary to coordinate and deal with changes in the Brazilian public institutional environment, mediated by promises and uncertainties. In addition, the study shows that everyone's participation in planning is considered essential to overcome these adversities, optimize resources and increase the possibility of achieving goals and reducing error.

Key words: Budget, Federal Institute, Expansion and Restructuring, Business Planning.

Dedicatória

Dedico este trabalho em especial a minha esposa Mara, pelo seu apoio incondicional, as minhas filhas Nicolý, Manuella e Alice, pela felicidade e alegria de todos os dias estar ao lado delas.

Aos meus pais, Osni e Dalila, a todos os meus irmãos, cunhados, cunhada e sobrinhos, pelo incentivo e apoio, nesta caminhada que, com a graça de Deus, está sendo alcançada.

Aos amigos que me ajudaram nesta trajetória e colegas do curso que caminharam junto comigo nesta etapa tão importante da vida.

Agradecimentos

Agradeço a Deus, pois sem ele não seria possível realizar este trabalho, a Doutora Amélia Cristina Ferreira da Silva pela orientação, apoio, observação e dedicação em me estimular a fazer esta dissertação.

Ao meu co-orientador e amigo do trabalho, Tulio Marcel Rufino de Vasconcelos Figueiredo, pela paciência, pela leitura sempre aprimorada, pela disponibilidade em sempre me ajudar, incentivando, motivando nos momentos difíceis.

Aos meus amigos Fabrício e Helena pelas contribuições e apontamentos.

Minha esposa Mara que não mediu esforços em me ajudar, minhas filhas que são a razão de fazer o mestrado.

Todos meus colegas do mestrado, que juntos, conseguimos chegar ao fim desta etapa, também a todos os colegas de trabalho.

Aos Pró-Reitores de Administração dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que responderam o questionário.

“Visão sem ação não passa de um sonho.
Ação sem visão é só um passatempo.
Visão com ação pode mudar o mundo.”
Joel Arthur Barker

Lista de Abreviaturas

CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
EAs	Escolas de Aprendizizes Artífices
FORPLAN	Fórum de Pró-reitores de Planejamento, Administração e Desenvolvimento Institucional da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
GND	Grupo de Natureza de Despesa
IFMT	Institutos Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
IFRN	Institutos Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
IFRR	Institutos Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima
IFRS	Institutos Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
IFs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
PAA	Plano de Ação Anual
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PTA	Plano de Trabalho Anual
Rede Federal	Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
SETEC	Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
TED	Termos de Execução Descentralizada

Índice Geral

Resumo:	ii
Abstract:	iii
Dedicatória:	iv
Agradecimentos:	v
Lista de Abreviaturas:	vii
Índice Geral:	viii
Índice de Quadros / Índice de Figuras:	x
Índice de Tabelas:	xi
Índice de Gráficos:	xii
Introdução	1
Capítulo I - A Rede de Educação Profissional e Tecnológica	4
1.1. Escolas de Aprendizes Artífices à Institutos Federais (1909 a 2005)	4
1.2. O Movimento da Cefetização: a criação dos primeiros Centros Federais	5
1.3. O Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP)	6
1.4. A Expansão da Rede Federal: Criação dos Institutos Federais	6
Capítulo II - Gestão Pública, Orçamento e Planejamento na Administração Pública Brasileira: A Elaboração do Orçamento da Rede de Educação Profissional e Tecnológica	12
2.1. Gestão Pública	12
2.2. Planejamento e Planejamento Estratégico	15
2.3. Orçamento	22
2.4. Orçamento Público	23
2.4.1. Plano Plurianual (PPA).....	26
2.4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	27
2.4.3. Lei Orçamentária Anual (LOA).....	28
2.5. Orçamento dos IFs e Despesa Orçamentária	31
2.6. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	39
2.7. Plano de Ação Anual (PAA) ou Plano de Trabalho Anual (PTA)	43
Capítulo III - Metodologia de Investigação	46
3.1. Questões de Investigação	46
3.2. Delimitação da Pesquisa e Contextualização da Amostra	48
3.3. Amostra do Estudo e Recolha de Dados	56

Capítulo IV - Apresentação e discussão dos resultados	59
4.1. Caracterização dos Indivíduos	59
4.2. Análise das Questões de Investigação	60
4.3. Resultados Adicionais.....	63
Considerações finais	68
5.1. Principais Conclusões	68
5.2. Limitações do Estudo.....	70
5.3. Recomendações de Trabalhos Futuros	70
Referências Bibliográficas	71
Apêndices.....	83
Apêndice 1 - Formulário Eletrônico	84
Apêndice 2 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	85
Apêndice 3 - Questionário.....	87

Índice de Quadros / Índice de Figuras

Quadro 1 - Principais mudanças na Rede Federal em 109 anos.....	9
Quadro 2 - Etapas Essenciais no Planejamento Estratégico.....	20
Quadro 3 - Fatos Relevantes do Orçamento e da Contabilidade Pública no Brasil.	24
Quadro 4 - Tipos de Grupos de Naturezas de Despesas (GND).	30
Quadro 5 - Blocos da Matriz CONIF.	35
Quadro 6 - Estágios da Despesa Orçamentária.	38
Figura 1- A Extensão da Rede Federal em 1909.	5
Figura 2 - Fluxo de Elaboração do Orçamento dos IFs.	37
Figura 3 - Mapa das Unidades dos IFs pelas Regiões do País.	50

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Distribuição de Frequência e Percentual da caracterização dos indivíduos aos quais foi aplicado o questionário.	59
Tabela 2 - Instrumentos de planejamento, monitoramento e características dos IFs.	60
Tabela 3 - Características dos IFs e o Planejamento.	63
Tabela 4 - Orçamento dos IFs.	66

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Expansão da Rede Federal - Em unidades.....	10
Gráfico 2 - Orçamento Inicial de Investimento em Todas as Ações (2010-2018).....	33
Gráfico 3 - Orçamento de Investimento Exercício de 2018.....	34
Gráfico 4 - Expansão da Rede Federal em Unidades.....	49
Gráfico 5 - Valor da Dotação Orçamentária Inicial e o valor Executado na Ação 20RG (2010-2018).....	51
Gráfico 6 – Orçamento Inicial do MEC/SETEC (2010-2018).....	52
Gráfico 7 - Valor da Dotação Orçamentária Inicial na Ação 20RG e Execução em Obras, Equipamentos e Outros Elementos (2010-2018).....	54
Gráfico 8 - Valor da Dotação Inicial Orçamentária 20RG e Outras Ações (2010-2018). ..	55
Gráfico 9 - Valor Executado 20RG e Outras Ações (2010-2018).....	55

Introdução

O planejamento é uma ferramenta importante utilizada pelos gestores de empresas e órgãos públicos para a tomada de decisões. Neste período de crise, torna-se mais significativo ainda, pois em momentos de instabilidade e incertezas o planejamento assume um papel fundamental para atingir os objetivos.

Este tema se apresenta com destaque pelo momento que o Brasil está vivenciando, pois todos os dias temos que planejar e rever nossas ações de curto, médio e longo prazo, tanto na nossa vida pessoal como profissional.

Outra relevância do trabalho se dá pelo fato de chamar atenção para a necessidade do planejamento ser constantemente atualizado, para ser compatível com a realidade do momento, e reavaliar qual é a situação e fatores que precisam ser melhorados para alcançar os objetivos.

A pesquisa considerou a realidade dos Institutos Federais para o exercício de 2018, com análise sobre o valor constante no orçamento na Ação 20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, essa registrada como emendas parlamentares, conforme a Lei nº 13.587/2018, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018.

Face ao exposto, a nossa questão de investigação pode ser formulada nos seguintes termos:

Quais as ferramentas e instrumentos utilizados pelos gestores dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica no processo de decisão do planejamento do orçamento de investimento no exercício de 2018 da Ação 20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica?

Deste modo, o principal objetivo deste trabalho consiste em analisar o processo de tomada de decisão de investimento no âmbito da gestão orçamental no exercício de 2018 da Ação 20RG.

Paralela e complementarmente, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Rever a literatura sobre orçamento público, gestão pública, leis orçamentárias e planejamento nos IFs;
- Identificar os instrumentos utilizados pelos gestores dos IFs no processo de decisão no planejamento do orçamento de investimento no exercício de 2018 da Ação 20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica;
- Conhecer a percepção dos Pró-Reitores de Administração dos IFs sobre as questões em estudo;
- Identificar os critérios utilizados pelos gestores na tomada de decisão da execução do orçamento;
- Analisar se o orçamento participativo é uma prática comum;
- Verificar se os IFs utilizam o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional), o PAA (Plano de Ação Anual) e/ou PTA (Plano de Trabalho Anual) como instrumento de planejamento, ou ainda, se utilizam outras ferramentas.

Do ponto de vista metodológico este estudo pode ser considerado descritivo e exploratório. Valeu-se de uma revisão bibliográfica disponível no meio acadêmico, através de artigos, livros, dissertações e outros.

Esta dissertação está organizada nos seguintes capítulos:

Capítulo I: Neste capítulo será abordado a história da Rede Federal, desde do seu início com as Escolas de Aprendizes Artífices aos Institutos Federais (1909 a 2005), as suas alterações no decorrer dos anos, o movimento da cefetização, a criação dos primeiros Centros Federais, o Programa de Expansão da Educação Profissional e a expansão da Rede Federal com a criação dos IFs.

Capítulo II: Discute-se sobre a gestão pública, orçamento e planejamento na administração pública brasileira, com foco na elaboração do orçamento da rede de educação profissional e tecnológica.

Capítulo III: Neste capítulo, aborda-se a metodologia de investigação, as questões de investigação, delimitação da pesquisa e contextualização da amostra e a recolha de dados.

Capítulo IV: Por fim, o último capítulo, aborda-se a apresentação e análise dos resultados, caracterização dos indivíduos, análise das questões de investigação, resultados adicionais, considerações finais, as principais conclusões, limitações do estudo e proposta de investigação futura.

Capítulo I - A Rede de Educação Profissional e Tecnológica

A Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Rede Federal) foi criada no Brasil em 1909, no governo do então presidente da República Nilo Peçanha, com a instalação de 19 escolas. A proposta originou-se, no discurso oficial, para atender os filhos da população pobre, chamados à época de desfavorecidos da fortuna, e ao Estado, que buscava formar trabalhadores para as indústrias em expansão. Essas instituições, denominadas de Escolas de Aprendizes Artífices (EAAs), ofertavam educação primária concomitantemente com o ensino de ofícios manuais, tais como ferreiro, sapateiro, serralheiro, entre outras (Figueiredo, 2017).

Com o passar dos anos, a Rede Federal foi sendo remodelada para atender as modernas configurações no mercado de trabalho e a necessidade de elevação da escolaridade da classe trabalhadora brasileira. Nos últimos anos, por meio de uma política de Estado, a educação profissional passou pela maior expansão de sua história. Trata-se da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Com efeito, a Rede Federal, que iniciou com poucas representações, conta atualmente com 659 escolas, denominadas de *campi*¹, esparramado por todo território brasileiro. É sobre o histórico dessa rede de educação profissional pública brasileira que se discute neste capítulo.

1.1. Escolas de Aprendizes Artífices à Institutos Federais (1909 a 2005)

No início do século XX, “preocupando-se com os problemas mais imediatos, em especial o analfabetismo e a formação nacionalista, a educação profissional adensou os interesses e os ideais que a elegeram como alternativa para solucionar as questões sociais e econômicas do país”. Com efeito, projetou-se uma “rede de escolas destinadas a formar as novas gerações para o trabalho” (Figueiredo & Queiroz, 2018, p. 38).

¹ O uso do vocábulo *campi* para denominar as escolas da rede federal é controverso, isso porque, em documentos oficiais e em trabalhos acadêmicos, ora o termo utilizado é *campi* (em latim e itálico), ora é *câmpus* (sem itálico e com acento circunflexo). O Ministério da Educação brasileiro, a fim de mitigar a discussão, publicou uma nota informativa estabelecendo, com base na Academia Brasileira de Letras, o emprego do termo *campi* MEC (2015). Neste trabalho, optou-se em seguir a nota informativa.

Esse projeto se materializou em 23 de setembro de 1909, quando “o Presidente da República, Nilo Procópio Peçanha, expediu o Decreto nº. 7.566 criando em cada capital do país uma escola de aprendizes artífices com o objetivo de oferecer o ensino de ofícios referentes às especialidades industriais dos estados” (Kunze, 2006, p. 28). A Figura 1, que segue, evidencia no mapa do território brasileiro a extensão da política de educação profissional proposta pelo Estado brasileiro no início do século XX.

Figura 1- A Extensão da Rede Federal em 1909.



Fonte: Destacado de Figueiredo (2017, p. 49).

1.2. O Movimento da Cefetização: a criação dos primeiros Centros Federais

O movimento da transformação das escolas técnicas federais, industriais e ou agrícolas, em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) iniciou-se em 1978 com a Lei nº 6.545, momento em que o Estado remodela três instituições da Rede Federal, no caso a Escola Técnica Federal do Paraná, Escola Técnica Federal de Minas Gerais e Escola Técnica Federal do Rio de Janeiro. Esse projeto de remodelação trouxe ao rol de atribuições daquelas escolas mais uma tarefa, a de formar engenheiros e tecnólogos. Esse processo se estende, mais tarde, conforme tópicos que seguem, as outras instituições.

Para Lima (2013, p. 21), “durante a década de 1990, várias outras Escolas Técnicas Federais tornam-se CEFET. Sendo assim, a partir desse processo de “cefetização”, as instituições federais de educação profissional, passam a compor o número de instituições de educação Superior”.

1.3. O Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP)

Em 1997, o governo federal edita o Decreto nº 2.208/1997, o qual vem regulamentar a educação profissional e criar o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP).

Para Silva (2012, p. 39), “o PROEP pretendia expandir a Rede de Educação Profissional, em parceria com os estados e instituições comunitárias, redimensionando a educação profissional por meio da renovação dos currículos e dos cursos e do financiamento de projetos escolares”, e ainda, “contemplando construções, ampliações ou reformas de instituições, aquisição de equipamentos e materiais de aprendizagem e a capacitação de recursos humanos”.

1.4. A Expansão da Rede Federal: Criação dos Institutos Federais

Quase cem anos após a instalação das primeiras EAAs, em 2005, foi iniciada a reorientação das políticas federais para a educação profissional e tecnológica. A expansão ocorreu em duas fases, sendo que a implantação de 64 novas unidades de ensino profissional no país correspondeu à fase I da expansão da Rede Federal de Educação Técnica e Tecnológica, buscando a implementação dessas unidades em estados carentes de escolas técnicas, em periferias de metrópoles e em municípios nos interiores dos estados, distantes de centros urbanos (Galvão, 2016; Cardoso, 2016; Lima, 2013).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no artigo terceiro, traz que os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro são:

“construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, p. 1).

Para atingir esses objetivos, emergem as instituições de ensino, as quais contemplam os IFs. Estes fazem parte dessas instituições que tem uma grande importância “na construção e disseminação do conhecimento e no compromisso social e público de desenvolvimento cultural, socioeconômico e sustentável de uma sociedade com mais justiça e equidade, obedecendo ao princípio de indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão” (Groschupf, 2015, p. 63).

Segundo Luz (2014, p. 35), “a educação superior contribui para a erradicação da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para o progresso, constituindo-se na base para a pesquisa, a inovação e a criatividade, sendo de responsabilidade e suporte econômico de todos os governos”. No mesmo sentido, para Santos (2013, p. 17), as instituições de ensino contribuem “para o país enfrentar com êxito os desafios presentes na sociedade, no que diz respeito tanto ao desenvolvimento social, econômico e cultural, como à contribuição para assegurar a competitividade técnica da economia nacional, no contexto internacional”. Para Borges (et al., 2015, 4):

O processo educativo abrange as mais diversas áreas do conhecimento, e faz parte da evolução humana, tornando-a capaz de conviver em sociedade. Essa capacidade de socialização pode ser entendido como elementos que fundamentam o que se conhece como cidadania e democracia, estágios da evolução que exige um acúmulo de valores e consciências, sobre o que é melhor para todos.

Para Silva (2009, p. 8), “o foco dos institutos federais é a promoção da justiça social, da equidade, do desenvolvimento sustentável com vistas a inclusão social, bem como a busca de soluções técnicas e geração de novas tecnologias”. Os IFs “devem responder, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional, por difusão de conhecimentos científicos e de suporte aos arranjos produtivos locais”.

Os IFs estão em todos os estados do Brasil e são considerados importantes para a “redistribuição da riqueza nacional, por permitir a formação de profissionais altamente qualificados em todo o território nacional, além de desenvolver atividades de pós-graduação, pesquisa e de extensão locais, o que contribui para a redução da desigualdade tecnológica” de todas as regiões do País (Amaral, 2008, p. 651). Para Simionovski et al (2013, p. 4), “os IFs possuem como finalidade oferecer à população uma educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades”, dando “ênfase no desenvolvimento local, regional e nacional formando e qualificando os cidadãos para atuarem em diversos setores da economia”. Os IFs “devem não somente se constituir em centros de excelências na oferta de ensino, mas também promover a verticalização do

ensino com uma infraestrutura física enxuta, um quadro pessoal e seus recursos de gestão otimizados”.

No mesmo sentido, a autora Silvia (2009, p. 10) afirma que nos IFs os “conhecimentos produzidos pelas pesquisas devem estar colocados a favor dos processos locais. É nessa via que a extensão pode possibilitar a segmentos e setores - que tradicionalmente estão excluídos das atividades desenvolvidas nessas instituições”, dando “o acesso ao conhecimento científico e tecnológico a fim de criar condições favoráveis à inserção e permanência no trabalho, de geração de trabalho e renda e exercício da cidadania”, capacitando para a vida e “ao mesmo tempo em que aprende o conhecimento construído pela sociedade enriquecendo os currículos de ensino e áreas de pesquisa”.

No ano de 2007, o governo lança a fase II da expansão, com a perspectiva da criação de 150 novos *campi* até 2010, prevendo uma escola técnica em cada cidade polo do país, pretendendo alcançar 354 unidades (Galvão, 2016; Cardoso, 2016). Nesse ano é editado o Decreto nº 6.095/2007, o qual estabelece as regras para reorganizar as instituições federais de educação profissional e tecnológica, promovendo a criação dos IFs e a incorporação e integração dos 33 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), 32 Escolas vinculadas às Universidades Federais, 36 Escolas Agrotécnicas e a Escola Técnica Federal de Palmas em *campi* (Decreto nº 6.095/2007, de 24 de abril; Otranto, 2010; Stunpf, 2016).

É a criação dos IFs e a junção dessas escolas que emerge a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, a Lei nº 11.892/08, institui a Rede Federal e cria os IFs, que assim passa a ser, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com 38 unidades, dois CEFETs, 25 Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais, uma Universidade Tecnológica Federal do Paraná e o Colégio Pedro II.

Segundo a Lei nº 11.892/08, os IFs possuem como finalidade ofertar educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades, formar e qualificar cidadãos, desenvolver a educação profissional e tecnológica, promover a integração e a verticalização da educação profissional, desde a educação básica até a educação superior. Além disso, objetiva-se com os IFs otimizar a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão, constituir-se como centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimular o desenvolvimento de espírito crítico, qualificar-se como referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas

instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização aos docentes, desenvolver programas de extensão, realizar e estimular a pesquisa aplicada, o empreendedorismo, o cooperativismo, promover e desenvolver a produção de tecnologias sociais. (Lei nº 11.892/2008, de 29 de dezembro; Otranto, 2010).

Segundo Galvão (2016) e Cardoso (2016), a criação dos Institutos Federais, possibilitou a integração, transformação e fusão de instituições que integram a Rede Federal, bem como uma transformação consideravelmente o perfil institucional, antes restrito ao ensino técnico, agora podendo ofertar cursos em inúmeras modalidades, cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia, licenciaturas, bacharelados, pós-graduação *Lato e Stricto Sensu*.

“A proposta dos institutos federais entende a educação como instrumento de transformação e de enriquecimento do conhecimento, capaz de modificar a vida social e atribuir maior sentido e alcance ao conjunto da experiência humana” (Silva, 2009, p. 10). Para a mesma autora, os IFs “devem possibilitar aos trabalhadores a formação continuada ao longo da vida, reconhecendo competências profissionais e saberes adquiridos informalmente em suas vivências, conjungando-os com àqueles presentes nos currículos formais”.

O Quadro 1 permite-nos perceber o quanto se modificaram as legislações que regem a Rede Federal nos seus 109 anos:

Quadro 1 - Principais mudanças na Rede Federal em 109 anos.

1909	Decreto Nº 7.566, que cria 19 Escolas de Aprendizes Artífices
1930	Decreto Nº 19.444, cria o Ministério da Educação e Saúde Pública
1937	Lei Nº 378, dá nova organização ao MEC e transforma as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Profissionais.
1942	Decreto-lei Nº 4.073 estabelece as bases do ensino profissional e o Decreto Nº 4.127 transforma os Liceus Profissionais em Escolas Industriais e Técnicas.
1959	Lei Nº 3.552, as escolas técnicas passam a se chamar de Escolas Técnicas Federais transformam-se em autarquias.
1978	Lei Nº 6.545, transforma as Escolas Técnicas existentes em CEFETs e passam a ofertar cursos de engenharia e pós-graduação.
1994	A Lei 8.948, dá continuidade ao processo de “CEFETização” transformando as Escolas Técnicas em CEFETs.
1996	A Lei Nº 9.394, passa a tratar a Educação profissional em um capítulo específico, desvinculando-a da educação básica
1997	Decreto Nº 2.208, regulamenta a educação profissional e estabelece o PROEP
1998	Lei Nº 9.964, “proíbe” a ampliação da Rede Federal
2007	Decreto nº 6.095/2007, estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica
2008	Lei Nº 11.892/2008, instituiu a Rede Federal e criou os Institutos Federais

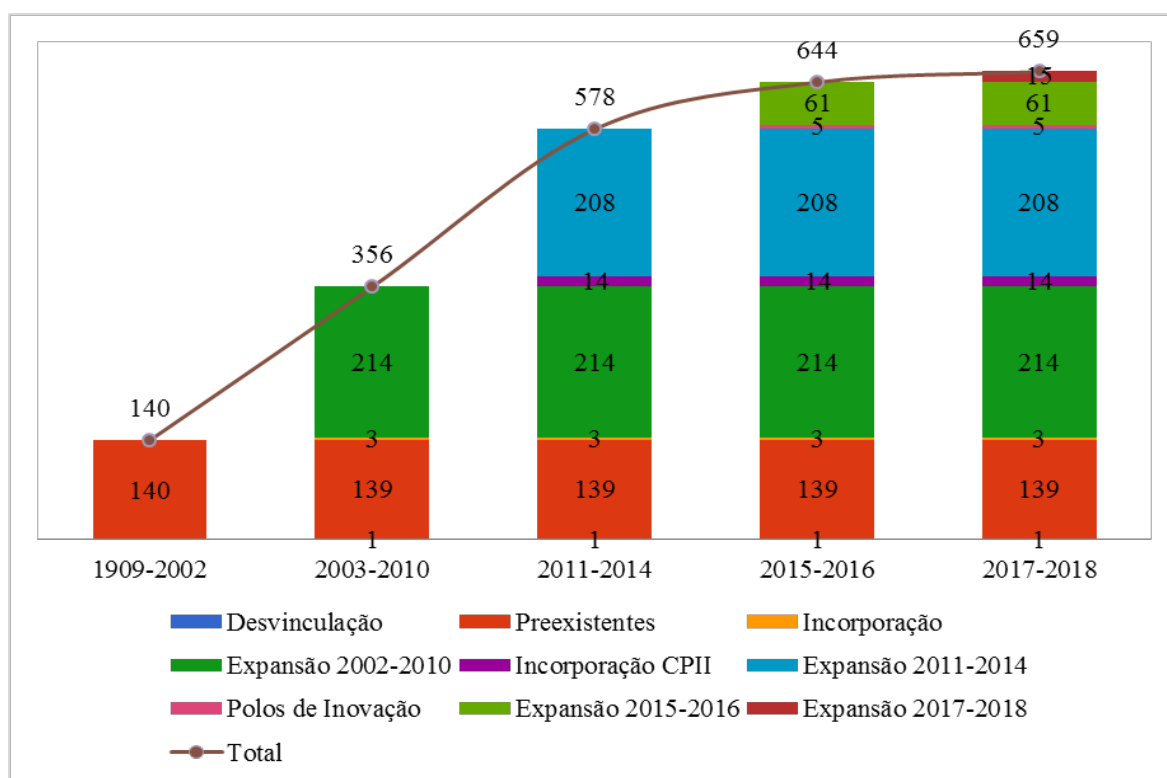
Fonte: Adaptado pelo autor, de Galvão (2016, p. 26).

Segundo Lima & Assis (2018, p. 75), nos IFs o “ensino profissional e a denominação institucional ao longo de 108 anos de existência passaram por grandes mudanças desde o seu surgimento nos anos 1909”. Para Lope & Costa (2014, p. 2), a “identidade dessas instituições está se construindo na prática da própria atuação, assim como a cultura organizacional está em processo de formação, pois as culturas existentes nas instituições que se fundiram precisam dar lugar a uma nova cultura que possa traduzir” a nova identidade da instituição.

Para Brezinski (2011, p. 46), os IFs “são instituições especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, atuando desde a educação básica até a superior, com estrutura pluricurricular e multicampi”.

Em 2018, a Rede Federal estava presente em todos os Estados e no Distrito Federal, conforme Portaria nº 598, de 22 de junho de 2018, do Ministério da Educação, em 2018 a Rede Federal era composta por 659 *campus*, conforme Gráfico 1, que também evidencia a evolução, em número de unidades, desde a criação da rede em 1909.

Gráfico 1 - Expansão da Rede Federal - Em unidades.



Fonte: Adaptado pelo autor, de Ministério da Educação (2016).

Para Lima & Assis (2018, p. 75), o Brasil a muitos anos disponibilizou uma estrutura para a educação profissional pública restrita aos grandes centros, onde poucos tinham oportunidade de estudar em uma escola pública e de qualidade. Segundo as autoras “é visível o grande avanço ocorrido em uma década de expansão (2008-2017), com a criação e instituição dos Institutos Federais”.

Luz (2014, p. 81) diz que, quando a educação “exerce funções de cunho político e ético, ela passa a ser um patrimônio público, assim passa a ter como função pública a responsabilidade social. Nesse sentido, está intrínseca a necessidade de participação social e democratização do seu espaço”.

Conforme Lope & Costa (2014, p. 2), “aos institutos federais cabe uma enorme responsabilidade e um árduo caminho a trilhar para o desenvolvimento da missão institucional, considerando a complexidade e a amplitude de uma instituição de educação pluricurricular e multicampi”. Para Silva (2009, p. 25), “não há instituto federal com um só campus, a sua estrutura é multicampi, ou seja, constituída por um conjunto de unidades”, onde “cada campus, independente do endereço ou data de criação da instituição que lhe deu origem, possui as mesmas atribuições e prerrogativas, condição que não pode servir a uma atuação não sistêmica”.

Para Amaral (2008, p. 651), “o fato de as instituições públicas de ensino superior brasileiras serem responsáveis por mais de 90% da produção científica do País mostra a sua importância no conjunto de ações a serem realizadas visando o desenvolvimento econômico e social brasileiro”. A expansão dos IFs, e com isso a expansão do ensino superior, “proporcionou um ganho social imensurável com as reduções das estratificações sociais, incorporação de novos setores sociais, dentre outros” (Santos, 2013, p. 16).

Capítulo II - Gestão Pública, Orçamento e Planejamento na Administração Pública Brasileira: A Elaboração do Orçamento da Rede de Educação Profissional e Tecnológica

A elaboração do orçamento da Rede de Educação Profissional e Tecnológica (Rede Federal) brasileira perpassa a utilização de indicadores legais, levantamento de custos de manutenção e ampliação, atualização de índices monetários e de decisões políticas dos dirigentes da rede. Além disso, o governo federal, na presença do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), é determinante na decisão do quantitativo de orçamento público destinado a política pública de educação profissional.

Por outro lado, a elaboração e definição do planejamento e orçamento público são alicerçadas por um aparato legal. Nesse sentido, analisar a gestão pública, as fases do orçamento público e a elaboração do orçamento da Rede Federal se faz necessário.

2.1. Gestão Pública

Na discussão sobre gestão pública, é necessário que a sociedade passe por um processo de transformação, fortalecendo a percepção de que para governar uma instituição pública é preciso investir em novas tecnologias e no capital humano. Isso porque a gestão da coisa pública exige uma participação maior da sociedade civil, tanto na elaboração do planejamento estatal quanto no exercício do direito à fiscalização (Silva & Mello, 2013; Menezes et al, 2015).

Segundo Groschupf (2015, p. 15-69), a partir da promulgação da CF/1988, seguida de pressões da sociedade, tem-se o início de um processo denominado de “modernização da administração pública”, orientada para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, isso por meio da inserção de conceitos da administração científica, tais como a eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública. Com efeito, os gestores passam a ter maior responsabilidade ao gerir os recursos públicos e o dever de oferecer um serviço público de qualidade e eficiente, que possa atender os anseios da sociedade.

De modo semelhante, Borges (et al., p. 6) discorre que essa modernização da administração pública trouxe novos elementos, tal como a gestão participativa ativa da sociedade – gestão pública participativa – nas ações de gerir a coisa pública:

Para a construção de uma sociedade igualitária, na perspectiva como se apresenta o fundamento pedagógico da educação fiscal, é condição singular a gestão pública participativa. A participação crescente dos cidadãos – a quem cabe acompanhar e controlar as ações dos governantes – contribui para elevar a transparência e os resultados das políticas e programas direcionados para gerar o bem comum da população, em especial, promover a inclusão social, e dessa maneira, alcançar uma maior eficiência das atividades e ações governamentais.

Além disso, os problemas da gestão pública “tocam diretamente nas relações autoritárias que ainda marcam o Estado e sociedade no Brasil. Relações que sustentam um Estado engessado burocraticamente, com pouca capacidade de gestão, opaco e intransponível para o cidadão comum” (Amaral, 2014, p. 550). O que para Amaral precisa ser modificado por meio da valorização efetiva do servidor público, com o estabelecimento dos planos de cargos e salários (plano de carreira), com a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços prestados, e ainda com a diminuição das vantagens para alguns poucos servidores e evitar gastos desnecessários.

Em se tratando da gestão participativa, Silva (2013, p. 46), ao discorrer sobre uma administração pública escolar, assinala que “o gestor deve levar em consideração a participação de todos os segmentos que fazem parte da comunidade estudantil: direção, equipe pedagógica, professores, técnicos administrativos, alunos e pais de alunos”. O autor afirma, ainda, que uma liderança democrática em torno do projeto político-pedagógico da unidade de ensino culminará em decisões e medidas mais precisas e condizentes com as necessidades daquela entidade.

Silva (2013, p. 46) afirma também que, “a gestão participativa da educação funciona por meio da aplicação de mecanismos institucionais e da organização de ações que resultem em processos de participação social”, para o autor é indispensável a “contribuição direta de toda a comunidade estudantil na formulação de políticas educacionais, na determinação de objetivos, no planejamento, nas tomadas de decisão, na definição sobre alocação de recursos financeiros e necessidades de investimento, na execução das deliberações”. Esse entendimento de Silva pode ser estendido a outras áreas do governo, tal como a saúde, a moradia, aos transportes públicos, entre outros, desde que respeitados os segmentos que fazem parte de sua estrutura.

Amaral (2014, p. 549) acrescenta que as entidades públicas possuem um grande desafio na sua administração: “aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas no Brasil. O aperfeiçoamento permanente de servidores poderá contribuir muito para a melhoria da qualidade do serviço público”. Além disso, na administração pública brasileira “persiste enorme dissonância entre o mundo real e o prometido pelos governos nos serviços públicos”, o que para a autora pode ser modificado através de “mudanças de hábito, de mentalidade, de estrutura, de comportamento e de regras, que melhoram objetivamente o padrão de qualidade dos serviços públicos”.

Uma questão importante levantada por Silva (et al., 2011), são as restrições orçamentárias, cada vez mais rígidas, versus as demandas crescentes por serviços públicos de melhor qualidade. Essas restrições impõem aos gestores públicos uma atuação mais eficiente e eficaz voltada para atendimento direto à população, o que, com efeito, exige a realização de mais ações com disponibilidade menor de recursos públicos.

Com esses pressupostos, observou-se que uma gestão pública eficiente é aquela que presta serviços de qualidade a população. Observou-se também que isso envolve um comprometimento maior dos gestores públicos, isso com a exigência de planejamento, constante investimento na capacitação e desenvolvimento dos servidores públicos, redução de gastos desnecessários, entre outras coisas. Além do mais, a população, principal beneficiada nesse processo, passou a exigir mais do poder público, vez que podem participar das decisões do governo por meio da gestão participativa.

Para Luz (2014, p. 73), para que gestão pública “possa ser considerada estratégica é preciso primeiro pensar na visão, missão, objetivos estratégicos e estratégias de cada área de atuação para daí então pensar em como viabilizar os projetos e ações e distribuir o orçamento”, ainda para a autora, não são todas as universidades que utilizam o planejamento estratégico, “planos até são realizados, entretanto, eles não são utilizados visando a sua aplicação sistemática, já que os interesses corporativos, voltados para benefícios isolados e restritos, sobrepõem-se ao planejamento estratégico”.

“O serviço público deve ser realizado de forma a atender a necessidade do seu público alvo a partir dos recursos que lhes são disponibilizados, os quais na maioria dos casos são escassos para execução de suas atividades”, segundo Lindoso (2016, p. 42), ainda para a

autora “a busca de integração entre as atividades planejadas e os recursos disponíveis torna-se essencial”.

Diante dessas dificuldades encontradas na gestão pública, o planejamento é fundamental, isso porque o ato de planejar refere-se a decisões presentes que resultarão em consequências futuras, visam alcançar os melhores objetivos que foram previamente estabelecidos. É sobre essa questão que trata o tópico a seguir.

2.2. Planejamento e Planejamento Estratégico

No mundo globalizado e tecnológico, uma organização tem que ter inovações constantes para permanecer competitiva. Conforme Barbosa & Brondani (2004, p. 108), “existem três tipos de organizações: as que fazem acontecer, as que apenas observam acontecer e as que surpreendentemente se espantam com o que aconteceu”. Certamente, as que fazem acontecer são aquelas mais se destacam.

Isso porque essas instituições percebem “a importância de uma estratégia que oriente a empresa para que seja possível alcançar seus objetivos, seja através da produção de bens ou de oferecimento de serviços” (Barbosa & Brondani, 2004, p. 108 e 109). E ainda, para os autores “a estratégia corresponde à capacidade de se trabalhar contínua e sistematicamente o ajustamento da organização às condições ambientais que se encontram em constante mudança, tendo sempre em mente a visão de futuro e a perpetuidade organizacional”.

Nesse contexto, para (Barbosa & Brondani, 2004, p. 109), planejar consiste na criação de sistematização de “objetivos e ações alternativas, que ao final, a escolha se dará sobre a melhor ação. Também diz respeito a implicações futuras de decisões presentes, pois é um processo de decisões recíprocas e independentes que visam alcançar objetivos anteriormente estabelecidos”.

A origem do planejamento vem das mais remotas civilizações, quando o homem precisou realizar tarefas e organizar os recursos disponíveis (Barbosa & Brondani, 2004). Segundo Mizael (et al., 2012, p. 25), o “planejamento estratégico no contexto brasileiro teve a sua repercussão no pós-guerra, quando houve a necessidade da racionalização dos recursos,

dos serviços e da máquina pública. A adoção do planejamento nasce primeiramente nas organizações militares como estratégia de combate nas guerras”.

Na atualidade, há um amplo estudo sobre o planejamento estratégico na administração pública e as instituições de ensino não é diferente, com isso, Francisco et al., (2012, p. 86), “preconiza a necessidade da reflexão sobre um modelo de gestão estratégica aplicada às instituições, em virtude dos problemas atuais enfrentados e, sobretudo, em função de um novo posicionamento designado em função da competitividade que determina uma gestão profissional”.

Na mesma linha, Chiavenato (2004, p. 216) discorre que “o planejamento constitui a primeira e mais importante função administrativa, pois é preciso planejar antes de realizar as outras funções como organizar, dirigir, controlar, coordenar”. Na administração pública, ou em qualquer outro setor, o planejamento é a primeira fase a ser realizada num processo de gestão, pois, por meio dele, são traçadas as metas e objetivos.

O “planejamento estratégico exerce papel fundamental na busca de modelos de gestão que atendam às necessidades de formação de profissionais qualificados, ao desenvolvimento de ciência e tecnologia” e em “outras necessidades que a sociedade passou a demandar das Instituições de Ensino Superior”, segundo Luz (2014, p. 22).

Já Maximiliano (2011, p. 112), acrescenta que o procedimento de planejamento é uma “ferramenta para administrar as relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo de tomar decisões. As decisões que procuram de alguma forma, influenciar o futuro, ou que serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento”. Ou ainda, que o “o planejamento é visto como um recurso estratégico pelas organizações para projetar o seu futuro em prol de um objetivo que esteja alinhado com a missão institucional”, isso na visão de Mizael (et al., 2012, p. 25).

Segundo Dias (2016, p. 21), “planejar é pensar acerca do futuro, bem como, tomar decisões de modo a lidar com as mudanças do ambiente”. “O planejamento significa antever uma situação, mas não é sinônimo de adivinhação. Significa tomar decisões tendo como base o que vai acontecer” (Cavalheiro & Flores, 2001, p. 8), sendo imprescindível para uma gestão da coisa pública.

Com visto, o planejamento compreende um apanhado de métodos e procedimentos a serem adotados por uma instituição, seja ela pública ou privada. Para colocá-lo em prática, Bodini (1998, p. 2) discorre que um dos primeiros passos para se obter sucesso no planejamento é trabalhar “a nível de sensibilização e conhecimento dos seus conceitos e objetivos, para posteriormente não nos depararmos com barreiras corporativas e reacionárias”.

Para Mesquita (2012, p. 33), “o termo estratégia é entendido, de um modo geral, como a determinação e avaliação dos caminhos alternativos e a consequente escolha do mais apropriado para atingir a missão, visão e os objetivos previamente definidos por determinada organização”.

“O processo do planejamento estratégico consiste em definir os objetivos que devem ser alcançados, as atividades que devem ser executadas e os recursos que devem ser utilizados, a fim de que todos os propósitos de uma instituição sejam realmente alcançados”, segundo Galvão (2016, p. 23). Conforme Mesquita (2012, p. 35), planejamento estratégico é um conjunto de procedimentos “organizacionais que visam identificar o futuro desejado da organização, através do desenvolvimento de um conjunto de orientações para a tomada de decisão, e do fornecimento de um mapa onde se demonstre a forma como a organização pode atingir os seus objetivos”, ainda para a mesma autora (2012, p. 37), “o propósito do planejamento estratégico é concretizar um processo de inovação e mudança na matriz organizacional”.

Com efeito, emerge o planejamento estratégico que é uma ferramenta valiosa no “auxílio à alta administração, pois permite nortear as ações gerenciais da empresa dentro de um plano previamente determinado de metas e estratégias, diminuindo, com isso a possibilidade de tomada de decisões equivocadas, num mercado extremamente competitivo sem margem para erro” (Barbosa & Brondani, 2004, p. 108).

Luz afirma (2014, p. 74) que, “mesmo com a existência de metas e objetivos definidos no planejamento, na prática, podem ocorrer dificuldades de realização daquilo que foi planejado, especialmente por falta de recursos humanos, financeiros e infraestrutura”, por isso, “exige modelos de gestão cada vez mais dinâmicos, a fim de que a Instituição possa se ajustar a novas circunstâncias assim que elas forem se apresentando”.

O planejamento estratégico é um instrumento essencial para superar as adversidades, vantajoso para gerenciar e otimizar recursos, cada vez mais escassos e reduzidos, bem

como para elucidar e melhorar o consenso nos divergentes interesses (Reis et al., 2012), para Lindoso (2016, p. 15), o planejamento estratégico “é uma poderosa arma de direcionamento, pois permite visualizar vários caminhos combinados a fim de fazer com que as organizações avancem diante das incertezas do futuro, através da utilização do pensamento e diagnóstico estratégicos, mudanças estratégicas, visão sistêmica”.

O planejamento estratégico é indispensável na consolidação dos objetivos das gestões públicas, para Dias, (2016, p. 16):

O planejamento estratégico é uma prática essencial na administração de qualquer organização devido aos benefícios que a utilização da ferramenta traz, proporciona a elevação da eficiência, eficácia e efetividade na medida em que racionaliza as decisões, reduz os riscos e aumenta as possibilidades de alcançar os objetivos.

O processo de planejamento estratégico inicia com a definição da missão da instituição, a qual vai definir os critérios de orientação dos esforços a ser aplicado para alcançar os objetivos indicados. Segundo Mesquita (2012, p. 44), o planejamento estratégico “traduz-se numa importante ferramenta de gestão estratégica quando devidamente utilizada, no entanto para que a sua monitorização seja eficiente e eficaz deverá ser suportada por instrumentos e indicadores de gestão”.

Para Amador (2015, p. 8), “O planejamento estratégico é visto como uma metodologia que permite que a organização siga uma direção que prioriza um maior grau de interação com o ambiente geral”. E para Weingartner et. al., (2012, p. 47), “Planejamento Estratégico deve ser visto como um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização no cumprimento de sua missão”.

Para o sucesso de um planejamento é necessário uma análise da organizacional da entidade, analisar os pontos fortes e fracos, ou “fará com que o planejamento caia no esquecimento e não atinja a sua finalidade de planejamento a longo prazo e deixe de ser utilizado como um instrumento de avaliação institucional e, acima de tudo, de apoio à administração” (Mizael et al., 2012, p. 30).

Segundo Weingartner et. al., (2012, p. 35), “o planejamento estratégico é um importante instrumento de gestão para as organizações na atualidade”, e institui, “uma das mais importantes funções administrativas e é através dele que o gestor e sua equipe estabelecem os parâmetros que vão direcionar a organização da empresa, a condução da liderança, assim como o controle das atividades”. Ainda para a autora “o objetivo do planejamento é

fornecer aos gestores e suas equipes uma ferramenta que os abasteçam de informações para a tomada de decisão, ajudando-os a atuar de forma proativa, antecipando-se às mudanças que ocorrem no mercado em que atuam”. Galvão (2016, p. 23) “avalia que o planejamento estratégico é uma importante ferramenta de gestão que auxilia, consideravelmente, o administrador educacional em seus processos decisórios na busca de resultados mais efetivos e competitivos para a instituição de ensino”.

A análise do ambiente interno deverá ser realizada pelos servidores, conselhos e discentes, que no aspecto da Bodini (1998, p. 3), deverá ter consideração em “fatores como: - cursos oferecidos e novos cursos; - pesquisas desenvolvidas; - linhas de pesquisa; - eficiência do ensino, pesquisa e extensão; - sistemas de informação; - recursos humanos, materiais e financeiros; - tecnologia; - estrutura organizacional; - imagem institucional”.

Na visão de Mizael et al., (2012, p. 30), “o ambiente externo também deve ser considerado. Na era da informação, da globalização e do rápido processo de evolução tecnológico, as universidades precisam competir não somente com outras universidades, mas também com sistema de informações e pesquisa, formal ou informal”, e para Bodini (1998, p. 3) no ambiente externo deverá investigar sobre “ameaças ou oportunidades que estão em seu ambiente e as melhores formas de evitar ou usufruir destas situações. O olhar a universidade como um todo e do lado de fora”, isso pode-se dizer que, “inclue itens como: - aspectos culturais; - aspectos sociais, políticos e econômicos; - inserção na comunidade; - evolução tecnológica; - mercado de trabalho; - área de abrangência; - entidades de classe; - desempenho institucional; - competitividade; - tendências do ambiente”.

Fairholm (2009, p. 10) entende que, “o planejamento estratégico depende fortemente de conceitos como missão, objetivos, resultado de áreas-chave, metas de longo e curto prazo, métricas, medições de desempenho, planos de ação e táticas”. Esses conceitos de planejamento estratégicos são primordiais para uma instituição de ensino. Mesquita (2012, p. 34) afirma que o planejamento estratégico “consiste na determinação antecipada daquilo que deve e como deve ser feito”, ou seja, é “um conjunto de decisões e ações que levam ao desenvolvimento de uma estratégia eficaz”, sendo “um processo de gestão contínuo e uma das funções instrumentais da gestão que compreende a formulação e definição de objetivos, bem como as vias de atuação para os atingir”, considerando “as variáveis internas e externas e a sua evolução esperada”.

O planejamento estratégico é importante em qualquer tipo de organização, em qualquer instituição, para Mizael et al. (2012, p. 26), “na administração pública, a ideia de planejamento começa a permear os espaços organizacionais”, ainda para o mesmo autor, “a noção de planejamento no âmbito da administração pública federal tornou-se importante para os gestores ao longo do tempo, deixando uma perspectiva para fins de atendimentos dos interesses macroeconômicos para projetar o futuro da organização”.

O Quadro 2 demonstra algumas etapas na elaboração do planejamento estratégico nas instituições, isto não significa que deve ser adotada em todas as instituições, cada uma adequa conforme sua realidade.

Quadro 2 - Etapas Essenciais no Planejamento Estratégico.

ETAPA	DESCRIÇÃO	AUTORES
Diagnóstico	Essa etapa é fundamental antes de iniciar o processo de planejamento. Uma leitura da organização é relevante para traçar os objetivos e as metas.	Araújo (1996) e Bodini (1998)
Análise do Ambiente Interno e Externo	Nessa etapa deve - se considerar os pontos fortes e fracos da Universidade em relação a ambiente interno e externo. Nas Universidades Públicas a interferência do ambiente externo é muito relativa, dependendo mesmo da conjuntura econômica e política do Estado frente ao ensino superior.	Aday (2000), Araújo (1996) e Bodini (1998)
Definição dos objetivos, valores e metas	A definição ou a redefinição dos objetivos, valores e metas é fundamental para traçar o rumo da organização.	Alday (2000)
Avaliação	A partir da avaliação, realizar a mensuração dos resultados, identificando as metas que foram ou não implementadas. Com o resultado da avaliação, as informações devem realimentar o sistema para flexibilizar o planejamento.	
Acompanhamento e controle	O acompanhamento e controle são etapas que irão assegurar a implantação das metas e as ações estabelecidas no planejamento estratégico.	Alday (2000)

Fonte: Mizael (et al., 2012, p. 31).

Segundo Dias (2016, p. 16), em instituições de ensino as estratégias devem “ser valorizadas com o avanço na capacidade de gestão, e que atividades rotineiras, burocráticas do dia a dia acabam por tomar todo o tempo do administrador educacional provocando gargalos e ineficiência administrativa, ou seja, obrigando os gestores a apagar incêndio”, e ainda Galvão (2016, p. 23) “afirma que os estudos de caso têm mostrado que as instituições universitárias cada vez mais reconhecem a necessidade e as vantagens de se planejar e administrar estrategicamente”.

É necessário ter correlação entre planejamento estratégico e o orçamento, “a falta de alinhamento do orçamento com o planejamento estratégico torna o processo orçamentário pouco eficiente no gerenciamento estratégico” (Lindoso, 2016, p. 34).

Para atingir o resultado pretendido, o planejamento estratégico necessita do apoio e comprometimento de todo o corpo funcional da instituição, por ocasião da efetivação das inúmeras ações estratégicas (Barbosa & Brondani, 2004, p. 122).

Todos os modelos de planejamento estratégicos exige habilidades das pessoas envolvidas, porque para Dias (2016, p. 63), “a literatura acadêmica ainda não reconheceu uma fórmula padrão de como implementar o planejamento estratégico em instituições de ensino”.

Conforme Mesquita (2012, p. 44 e 51), o planejamento é uma “importante ferramenta de gestão estratégica quando devidamente utilizada, no entanto para que a sua monitorização seja eficiente e eficaz deverá ser suportada por instrumentos e indicadores de gestão”, é necessário o acompanhamento, monitoramento e avaliação do processo de planejamento estratégico “através do auxílio de instrumentos e indicadores de gestão”, para atingir os benefícios, sendo os benefícios “além do desenvolvimento de uma melhor estratégia, a criação de um foco organizacional”.

Segundo Weingartner et. al., (2012, p. 46), “vantagem do planejamento é que ele ajuda os administradores públicos a tomar as decisões atuais que têm a melhor chance de produzir as consequências desejadas – tanto no presente como no futuro”. E para Lindoso (2016, p. 17), existem fatores desfavoráveis para a integração do planejamento com o orçamento, sendo um desses fatores “a complexidade do orçamento, a descontinuidade administrativa, as mudanças nas políticas públicas, além de recorrentes contingenciamentos orçamentários”.

A análise de como se apresenta o planejamento para as instituições permitem afirmar que é uma ferramenta fundamental, mesmo não tendo um modelo padrão, o processo do planejamento é importante e uma árdua tarefa a ser realizado pelas instituições de ensino.

O planejamento estratégico é o ato de planejar o caminho a ser seguido pela entidade, após análise de diversos aspectos, direciona para rumo, onde deve chegar e como que deve chegar, o planejamento do orçamento é essencial para uma execução com qualidade, para que não haja desperdício de dinheiro público, para que não haja mal gasto com a máquina

pública, para que os investimentos sejam conforme as necessidades e anseios da comunidade.

2.3. Orçamento

De acordo com a cartilha elaborada pelo Senado Federal (2006, p. 8), “com maior ou menor grau de disciplina, produzimos um orçamento quando, em nossas despesas pessoais ou familiares, confrontamos os gastos que planejamos fazer com a receita que teremos”. Dessa forma, pode-se dizer que “tanto o orçamento doméstico como o orçamento público envolvem a tarefa de adequar vontades expressas, por exemplo - em desejos de consumo ou planos de investimento - aos recursos disponíveis”. Isto é, o orçamento nada mais é do que um instrumento de planejamento, um instrumento utilizado pelas entidades públicas para a previsão das receitas e autorização das despesas.

Segundo a mesma cartilha do Senado Federal (2006, p. 8), “elaborar um orçamento, portanto, tem a ver com fazer os cálculos necessários para atingir determinados objetivos”, tomar decisões com base no conhecimento de receitas e despesas, na seleção de prioridades, bem como na realização de cálculo e adequação às necessidades selecionadas.

Quanto à etimologia, Ferreira (1986, p. 768) apresenta definições para a palavra orçamento, das quais quatro podem ser aplicadas aos objetivos da presente pesquisa. Para o autor, orçamento é:

1. ato ou efeito de orçar, avaliação, cálculo, cômputo; 2. cálculo da receita e da despesa;
3. cálculo dos gastos para a realização de uma obra; 4. cálculo da receita que se deve arrecadar num exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração pública, organizado obrigatoriamente pelo executivo e submetido à aprovação das respectivas câmaras legislativas.

O quarto item da definição citada dá uma visão ampla do que vem a ser o orçamento público, estima a receita a arrecadar e fixa as despesas para um determinado exercício, a proposta é feita pelo poder executivo e apreciado pelo poder legislativo é uma prática aplicada nas três esferas: federal, estadual e municipal.

Para Lindoso (2016, p. 34 e 17), “quando o gestor consegue aliar sua capacidade de planejamento as suas limitações orçamentárias o resultado alcançado será maior para os objetivos e metas mais importantes para organização”, o planejamento deve conciliar conforme o orçamento disponível, ainda para a autora o “planejamento estratégico possa

ser efetivamente executado é essencial que este esteja integrado à execução orçamentária da organização”.

“Na área educacional, especificamente, o orçamento se relaciona diretamente às Instituições Federais de Ensino Superior, as quais, como órgãos públicos, são agentes essenciais para o desenvolvimento econômico, devendo gerenciar os recursos públicos utilizando o planejamento e o orçamento com racionalidade e transparência” (Groschupf, 2015, p. 17), o orçamento está diretamente ligado com as Instituições de Ensino, por se tratar de um órgão que é financiado por orçamento público e necessário para o desenvolvimento econômico.

2.4. Orçamento Público

Para Santos (2013, p. 15), “o cenário brasileiro é constituído de grandes disparidades econômicas e sociais, tornando-se necessário focar a educação como prioridade para o seu desenvolvimento”, é fato, “que nos últimos anos o aumento da demanda por ensino superior gratuito e o número de instituições tem crescido bastante, porém os recursos públicos destinados a este fim são escassos e insuficientes para atender toda a demanda da sociedade”. Este crescimento de instituições de ensino superior pode ser considerado pelo aumento de unidades dos IFs, em 2002 com 140 unidades e em 2018 com 659 unidades.

Com isso, aumenta a cobrança da sociedade, segundo Groschupf (2015, p. 20), “a sociedade moderna tem cobrado, de maneira cada vez mais intensa, a transparência e a ética na gestão da coisa pública e dos atos administrativos que dizem respeito à arrecadação e aos gastos dos recursos públicos”, o governo, por sua vez, “por meio do orçamento público, prova seu esforço em atender às crescentes demandas sociais tornando-se um poderoso instrumento do planejamento e da administração”.

O orçamento público para Lima & Castro (2007, p. 9):

“é o planejamento feito pela a Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa dos serviços prestados à sociedade”.

Conforme Groschupf (2015, p. 17), o “orçamento público permite ao Estado cumprir sua principal tarefa, que é garantir o interesse comum da sociedade por meio de uma

Administração Pública que, para tanto, precisa oferecer serviços de qualidade que atendam às necessidades dos cidadãos nas diversas áreas”, destaca-se, “educação, saúde, habitação e transporte”.

O orçamento tem uma importância na vida social, pois é uma peça relevante que demonstra as necessidades, as escolhas e prioridades da comunidade por meio dos seus representantes (Assis, 2010, p. 182).

Portanto, orçamento público é um plano de ação desenvolvido pela administração pública para disponibilizar serviços públicos de qualidade e atender os anseios da população, com objetivo de sempre melhorar a vida social.

No Brasil, o orçamento público, segundo Groschupf (2015, p. 44), “teve origem no período colonial, com a vinda da Família Real de Portugal para o Brasil. Este foi o momento em que Dom João VI deu início à organização das finanças públicas”, onde teve o início “à cobrança de tributos, criando o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade”.

Vários motivos históricos foram relevantes para o avanço do orçamento público no Brasil, conforme verifica-se no Quadro 3:

Quadro 3 - Fatos Relevantes do Orçamento e da Contabilidade Pública no Brasil.

Ano	Fato	Relevância
1889/1891	Proclamação da República/Criação do Tribunal de Contas	A elaboração do orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo.
1905	Reforma do Sistema de Contabilidade Pública	Início da Contabilidade Pública racional no Brasil.
1914	Levantamento da Situação Financeira do Tesouro Nacional	A fim de obter um empréstimo, o Brasil atendeu a uma exigência do governo inglês.
1922	Aprovação do Código de Contabilidade da União	Importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar toda a intensa gama de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis etc. que já caracterizavam a gestão em âmbito federal. Formalizou o que já acontecia: o Executivo fornecia ao Legislativo todos os elementos para que este exercitasse sua atribuição de iniciara feitura do orçamento.
1931	Instituição de um Grupo de Trabalho	Missão de fazer um levantamento da situação econômico-financeira dos Estados e Municípios.
1939	Padronização dos Orçamentos e Balanços Estaduais e Municipais	Transferia ao presidente da República a prerrogativa de nomear governadores estaduais e, a estes, a nomeação dos prefeitos. Criou, em cada Estado, um Departamento Administrativo que aprovava os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, bem como fiscalizava a execução dos mesmos.
1940	Aprovação do Decreto Lei	Estabeleceu a consolidação de normas orçamentárias, com

	n.º 2.416/1940	abrangência circunscrita apenas aos Estados e Municípios.
1946	Constituição	Redemocratização do país. O orçamento voltou a ser do "tipo misto": o Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas.
1959	Destaque a outros trabalhos	Desenvolvidos nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul e, em 1963, no antigo Estado da Guanabara, os quais, à época, já adotavam as técnicas do Orçamento-Programa.
1964	Sanção da Lei n.º 4.320, de 17/03/1964, que instituiu as normas de Direito Financeiro e Contabilidade Pública para União, Estados, Municípios e Distrito Federal	Administração Direta e suas entidades autárquicas e/ou fundacionais. Concepção de Orçamento-Programa.
1967	Expedição do Decreto-Lei n.º 200, de 25/2/1967	Regulamentação do Orçamento-Programa, delineando de forma clara os princípios que norteiam a elaboração de planos e programas governamentais.
1969	Emenda Constitucional n.º 1, de 17/10/1969	Alterou a Constituição de 1967, mantendo o dispositivo sobre o orçamento que limita a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis que gerem despesas e em emendas ao orçamento quando de sua discussão.
1972	Expedição do Decreto Federal n.º 71.353, de 9/11/1972	Instituiu o Sistema de Planejamento Federal, consolidando, assim, a adoção do Orçamento-Programa no Brasil.
1988	Constituição Federal	Instituiu o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta.
1998	Emenda Constitucional n.º 19, de 4/6/1998	Inseriu o princípio da eficiência dentre aqueles que norteiam a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
1999	Portaria n.º 43 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de 14/4/1999	Estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.
2000	Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal - estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
2000	Le n.º 10.028, de 19/10/2000	Lei de Crimes - definiu crimes vinculados ao desrespeito à responsabilidade fiscal.
2001	Portaria Interministerial n.º 163, de 4/5/2001, da STN/SOF	Estabeleceu normas gerais de consolidação de contas públicas da União, Estados e Municípios, e tratou da classificação, por natureza, da despesa Pública.
2011	Portaria Conjunta STN/SOF n.º 1, de 20/6/2011	Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 4.ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Fonte: Groschupf (2015, p. 45).

No Brasil o Orçamento Público é regido por leis, regulamentos, instruções normativas. Onde destaca-se a Lei nº 4.320/64 que evidencia as primeiras normas sobre o planejamento de longo prazo. A Lei nº 4.320/64 estabelece as regras gerais para a elaboração dos orçamentos públicos. O seu artigo 2º discorre que “a Lei do Orçamento conterà a

discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (Brasil, 1964, p. 1), e a Lei complementar 101 de maio de 2000, que exige a necessidade da ação planejada por parte do administrador público.

É de responsabilidade do Poder Executivo elaborar o orçamento público, onde são estabelecidas as políticas públicas, os programas com planos de serviços públicos, de investimentos, as ações prioritárias, as estimativas dos recursos arrecadados para que as despesas sejam capazes de ser atendidas, e que será analisado e aprovado pelo Poder Legislativo para o período orçamentário (Panato, 2012). O orçamento público estima receita e fixa a despesa para um determinado período. É um ato legal autorizado pelo poder legislativo que projeta e administra os recursos públicos, dando transparência na aplicação dos recursos, de acordo com (Pires, 2001).

O orçamento público brasileiro compreende a elaboração de três leis, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis são de iniciativa do Poder Executivo cabendo ao Poder Legislativo apreciá-las e aprová-las, conforme dispõe a CF/1988, no seu artigo 165. A CF/1998 apresenta as três leis acima citadas como instrumentos fundamentais, atos normativos que se integram visando munir o setor público com um processo de planejamento orçamentário de longo, médio e curto prazo (Costa Júnior, 2014). Segundo Menezes et al. (2015, p. 3), “atuação conjunta desses três instrumentos de planejamento possibilita aos gestores públicos a utilização de recursos com eficiência, facilitando a transparência nas informações e também possibilitando a participação da coletividade na sua fiscalização”.

Como visto, observa-se que na administração pública brasileira o orçamento é puramente legal, é regulamentado pela CF/1998, envolve a elaboração de três leis, que será explicado nos próximos capítulos.

2.4.1. Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento do governo de médio prazo, para três anos dos mandatos atuais e mais um ano do governo seguinte. O PPA oportuniza aos gestores uma estratégia de planejamento do período de sua gestão.

De acordo com o parágrafo primeiro do art. 165 da CF/1988 o PPA traz as diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada:

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Isso quer dizer que, o PPA é um instrumento de planejamento de políticas públicas de governo, previsto na CF/1988, organizado por região, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para ser cumpridas pelo Governo.

Conforme Groschupf (2015, p. 52), “pode-se inferir que o PPA é uma ferramenta que permite a participação da sociedade no planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas”. Para Kohama (2008, p. 35), o PPA é um plano de governo de médio prazo, que busca ordenar as ações para conquistar os objetivos e metas fixados para o período determinado, no governo federal, estadual e municipal.

Groschupf (2015, p. 52), explica que, o PPA “vêm evoluindo a cada edição, e a cada plano novas ferramentas de gestão são implantadas a fim de tornar mais eficaz o planejamento do governo federal para o período seguinte”.

Segundo Quirino (2013, p. 4), “o Plano Plurianual define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera de governo pelo período de quatro anos, fixando metas de longo prazo para a administração pública”, para a autora, o mencionado “plano deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar no segundo ano do mandato até o primeiro ano da gestão seguinte. Esse procedimento tem por objetivo assegurar a continuidade das políticas públicas nas mudanças de governos”.

2.4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de orientar na elaboração do orçamento público. Busca sintonizar a LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estabelecidas no PPA, conforme o parágrafo 2º, do art. 165 da CF/1988:

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre

as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Siqueira (2010) discute que a LDO, em conjunto com a Lei Complementar nº 101/2000, estabelece regras para controles de receitas e despesas, critérios de controle de gasto público e avaliação das ações conforme o orçamento proposto. Neste sentido, explana Kohama (2008, p. 37), “a lei de diretrizes orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública”, conforme estabelecidos no PPA.

Nesse mesmo contexto, Groschupf (2015, p. 53), LDO “é responsável por definir as metas e as prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente”.

Conforme o Ministério do Planejamento (2017, p. 82), “anualmente as prioridades e metas que devem ser observadas no momento de elaboração e execução dos Orçamentos são definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias”. Para o exercício de 2018, as prioridades e metas, estão previsto no projeto de LDO, no seu artigo 3º:

as prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2018, atendidas as despesas contidas no Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às programações orçamentárias constantes do Anexo VII.

Para Quirino (2013) a LDO tem como objetivo em oferecer a oportunidade do Poder Legislativo participar de modo ativo com o Poder Executivo, na elaboração do plano de trabalho do governo a ser efetivado pela Lei Orçamentária Anual.

2.4.3. Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual define as despesas e as receitas para o exercício seguinte. Ela é elaborada anualmente, com base nas diretrizes anteriormente apontadas pelo PPA e pela LDO, ambos definidos pelo executivo. Antes de virar lei, a proposta orçamentária é analisada pelos parlamentares que podem apresentar emendas ao projeto, de acordo com critérios estabelecidos pela LDO.

Para Groschupf (2015, p. 52 e 54), “a elaboração do orçamento ou proposta orçamentária deve estar em conformidade com o PPA e com a LDO, demonstrando os planos do governo para o exercício seguinte”, destaca-se, que “antes da sanção presidencial, a LOA se apresenta em forma de Projeto de Lei. Inicialmente, o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro seguinte”.

A LOA, conforme Karpinski (et al, 2016), é elaborada em consonância com a LDO, onde estão descritas as metas, programas e receitas, evidenciando os tipos de despesas de custeio e investimentos a serem executados no exercício.

Conforme o parágrafo 5º, do art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), a LOA:

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá.

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Para Quirino (2013, p. 5), a “LOA é formada por duas partes distintas: o corpo da Lei, propriamente dita, e os quadros de desdobramentos das receitas e das despesas, determinando o quanto se espera arrecadar e qual o valor máximo que pode ser gasto no ano seguinte”, e ressalta, ainda, que na LOA não poderá “constar aquilo que não foi definido previamente nas diretrizes da LDO”. Para o autor Groschupf (2015, p. 56), a LOA “no Brasil é utilizada pelo Estado como ferramenta democrática que visa à regulação dos gastos públicos e a ele permite cumprir sua principal tarefa, que é garantir o bem comum da sociedade”.

Conforme o manual do orçamento de 2017 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT, 2017, p. 49), o orçamento é uma peça, que compõe “um instrumento de planejamento da Administração Pública, e está inserida em um contexto mais amplo de outros instrumentos de planejamento orçamentário, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual”, ainda no mesmo manual, destaca que a LOA “é um instrumento fundamental de planejamento para a Instituição, pois é a partir do

orçamento ali previsto que poderemos eleger as prioridades para o exercício”, e depara-se “diante de um contexto de necessidades ilimitadas e de um orçamento limitado, o planejamento se torna ainda mais fundamental e urgente”.

2.4.4. Orçamento de Investimento

Na LOA há vários tipos de classificação orçamentária conforme a natureza da despesa. O Grupo de Natureza de Despesa (GND) é uma classificação que visa agrupar os gastos quanto à sua finalidade (Simionovski et al, 2013). O GND subdivide em seis grupos, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 - Tipos de Grupos de Naturezas de Despesas (GND).

Código do GND	Descrição
1	Pessoal e encargos sociais: despesas com o pagamento do funcionalismo público ativos e inativos
2	Juros e encargos da dívida: despesas com o pagamento de juros, comissões e encargos da dívida pública interna e externa
3	Outras despesas correntes: despesas não classificadas nas demais categorias, voltadas sobretudo para o funcionamento dos órgãos e a prestação de serviços públicos
4	Investimentos: despesas com o planejamento e a execução de obras, bem como a aquisição de bens imóveis, instalações, equipamentos e material permanente
5	Inversões financeiras: despesas com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos ou aumento do capital de empresas; concessão de empréstimos e aquisição de bens para revenda (estoques reguladores)
6	Amortização da dívida: despesas com o pagamento ou refinanciamento do principal da dívida pública e sua atualização monetária ou cambial

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para Santos (2012, p. 22), “despesas de capital são aquelas relativas, principalmente, as obras, instalações, equipamentos e material permanente, ou seja, despesas que contribuam, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”. Nesse trabalho iremos utilizar um dos seis grupos, o GND 4 - Investimentos: despesas com o planejamento e a execução de obras, bem como a aquisição de bens imóveis, instalações, equipamentos e material permanente.

2.5. Orçamento dos IFs e Despesa Orçamentária

O objetivo central deste trabalho é compreender o processo de decisório do planejamento do orçamento, categoria de gasto investimento na ação denominada de 20RG, na Rede Federal de educação profissional e tecnológica. Para tanto, faz-se necessário analisar com detalhe como esse orçamento é elaborado, isso incluído todas as ações.

Segundo Dias (2016, p. 19), as instituições de ensino da Rede Federal, são “obrigadas por um conjunto de normas, leis, e, por vezes, com pouco recursos orçamentários”, oferecer “crescente oferta de cursos tecnológicos e profissionalizantes nos mais diversos eixos, bem como, cursos técnicos, de graduação, mestrado e doutorado, tendo que se adaptar aos novos instrumentos de gestão pública de forma a oferecer serviços eficientes de qualidade à sociedade”. Para o mesmo autor, “as demandas aumentam, em contrapartida os recursos financeiros não na mesma proporção. Assim, os IFs são cada vez mais pressionados a entregar mais educação (ensino, pesquisa e extensão) com menos recursos”.

Esses recursos, conforme o artigo 5º da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, são de responsabilidade da União, a qual compete “assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996, p.18).

No caso da Rede Federal, os IFs tiveram o primeiro orçamento alocado na sua unidade apenas em 2010, apesar de terem sido criados na transição de 2008 para o ano de 2009. “Ficou então para o ano de 2010 o seu primeiro orçamento único por instituição. Até 2009 esse orçamento era locado para cada Cefet ou escola federal” (Simionovski, et al., 2013, p. 13).

Santos (2013, p. 20), explica que o orçamento dos IFs é composto pelas fontes do Tesouro, isto é, “o Governo Federal é o principal financiador da manutenção” das instituições de ensino. Esses fundos são decorrentes dos “recursos financeiros do Fundo Público Federal (FPF) que contém os impostos, taxas e contribuições que são pagos pela população brasileira”. Em pequena proporção, os IFs também dispõem de arrecadação própria, o que corresponde ao esforço das unidades para angariar recursos. Em sua maioria, a arrecadação própria advém de valores de convênios e arrecadados com inscrições de processos, seletivos de vestibulares e concursos públicos, concessões de espaços para diversas

finalidades e algumas unidades são agrícolas, com isso, arrecadam com a venda de produção de diversos tipos de verduras, carnes e outros. O que diferencia um convênio da arrecadação própria, é que o primeiro compreende as receitas com acordos celebrados com o setor privado ou até mesmo com o setor público. Já, em relação a arrecadação própria, corresponde à aluguéis e direitos advindos da exploração do patrimônio público, além de doações recebidas (Borges, 2004).

Para Amaral (2008, p. 665 e 666), “a separação entre recursos próprios e recursos do Tesouro Nacional, tem o objetivo de deixar bem claro quais são os recursos que a própria instituição conseguiu diretamente pelas suas ações na sociedade – recursos próprios e convênios/contratos”, e o recurso do tesouro que “são aqueles que a instituição recebeu diretamente da arrecadação de tributos”. Borgert et al. (2004, p. 3), salienta que essa autonomia das universidades e IFs para celebrarem convênios possibilita a ampliação de suas receitas, visto que os recursos do Tesouro podem não ser suficientes.

Para complementar o orçamento do Tesouro, os IFs conforme Santos (2013, p. 22), “têm buscado alternativas variadas de captação de recursos como forma de complementar o orçamento do Tesouro. A prestação de serviços, a comercialização de bens e os projetos de cooperação têm sido formas bastante utilizadas na geração de receitas por essas instituições”. Esses valores na maioria das vezes são arrecadados por alguma fundação, com vínculo com a instituição, o montante arrecadado é utilizado para diversas finalidades. Por isso, segundo Amaral (2008, p. 674), a partir de 1995, “houve uma “corrida” das IFES em direção às fundações de apoio, utilizando as como veículo de “interlocação” entre as instituições e o mercado”. O que demonstra, desde então, que o as IFs buscam complementar a disponibilidade de recursos vez que o Tesouro não repassava valores suficientes.

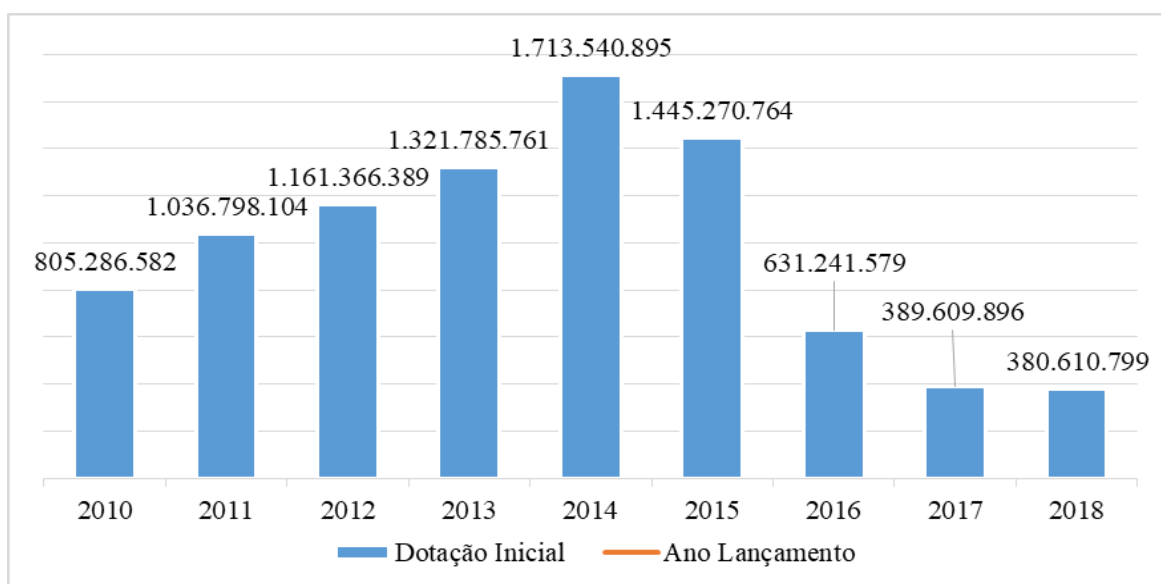
Segundo Santos (2013, p. 23 e 24), no período de 1999 a 2006, os IFs e “as universidades federais tiveram seus orçamentos reduzidos com repercussões nos gastos em custeio e investimento”. Para o autor, esse ajuste foi realizado “para compensar a ascensão de outras despesas correntes, tais como: o pagamento de inativos e pensionistas, de sentenças judiciais trabalhistas (precatórios) e as despesas com os hospitais universitários”.

O discurso de Santos pode ser evidenciado, também, quando se analisa a evolução do orçamento de investimento das instituições de ensino vinculadas a Rede Federal, isto é, os

IFs. No Gráfico 2, por exemplo, quando se expõe dados do período de 2010 a 2018, dotação inicial (representa o montante inicialmente previsto a ser gasto durante o ano), na ação de investimento 20RG, observa-se que após o ano de 2014 o orçamento da Rede Federal começou a diminuir. Entre 2014 e 2015, por exemplo, o orçamento caiu 15,66%, isso em relação ao ano de 2014, considerado o auge da expansão da Rede Federal. Já entre os anos de 2015 e 2016 a queda foi de 56,32%. Em 2018 em relação a 2014 a queda é de 77,79%.

A queda brusca no planejamento de investimento dos IFs pode ter reflexos negativos na estruturação e reestruturação das unidades da rede. Isso porque grande parte das unidades foram recentemente inauguradas, e sem uma estrutura física adequada (laboratórios, biblioteca, salas de aulas entre outras). As demais, no caso, as unidades mais antigas, possuem uma infraestrutura muito antigas, ou seja, dependem de uma reestruturação para o seu pleno funcionamento (manutenção e reformas em geral).

Gráfico 2 - Orçamento Inicial de Investimento em Todas as Ações (2010-2018).



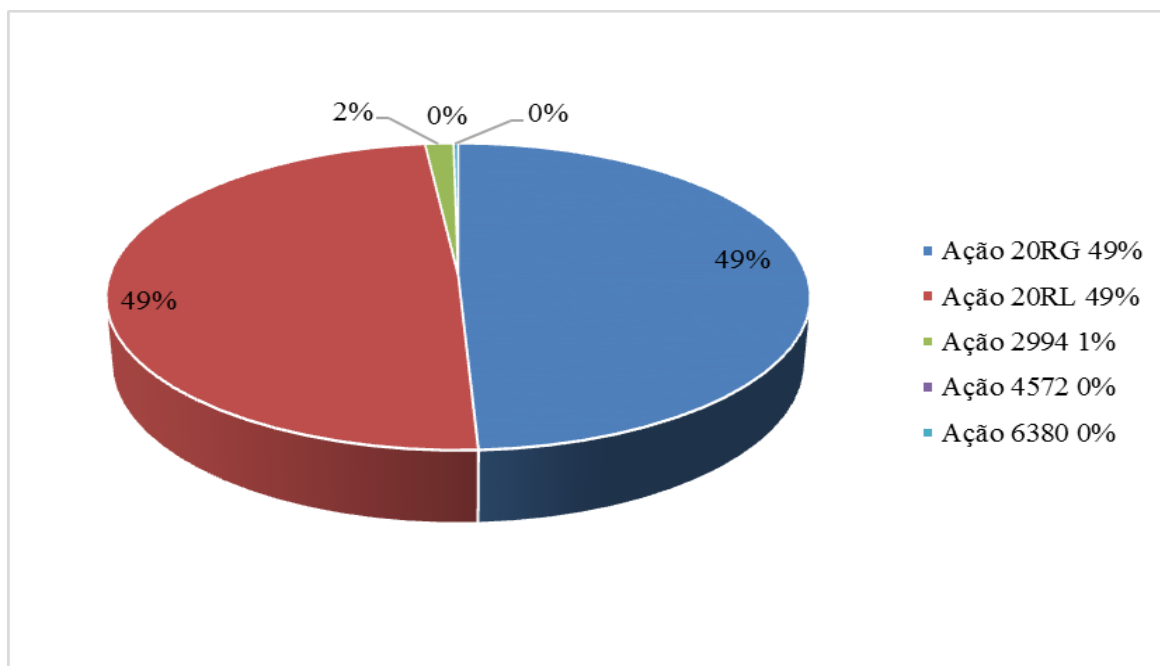
Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados extraídos do Tesouro Gerencial² (BRASIL, 2018).

Ainda do Gráfico 2, observa-se a diminuição do orçamento dos IFs, isso quando se compara o montante previsto em 2018 em investimentos de R\$ 380.610.799 com o os

² O Tesouro Gerencial é um sistema do governo federal brasileiro para consulta de informações do SIAFI, construído em uma plataforma de business intelligence, para consulta da execução orçamentária e financeira (Tesouro Nacional, 2017).

exercícios anteriores. No Gráfico 3, que segue, destaca-se que na ação 20RG o montante de R\$ 187.285.269 corresponde à 49% do total de R\$ 380.610.790. Assinala-se que esse montante destacado para a 20RG corresponde a emendas parlamentares³.

Gráfico 3 - Orçamento de Investimento Exercício de 2018⁴.



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados extraídos do Tesouro Gerencial (BRASIL, 2018).

Para o cálculo do orçamento da Rede Federal, conforme Santos (2013, p. 25), o MEC estabelece um teto global de recursos para a Rede Federal em cada ação, Funcionamento da Educação, Assistência ao Educando e na Expansão e Reestruturação, com o limite estabelecido pelo MEC, conforme Menezes et al. (2015, p. 5), a definição do montante do orçamento para cada bloco é através de “um modelo matemático, elaborado numa parceria entre o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF)” e o “Fórum de Pró-reitores de Planejamento, Administração e Desenvolvimento Institucional da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (FORPLAN)”, e ainda, com a participação da “Secretaria de Educação

³ “Emendas parlamentares são transferências intergovernamentais, ou seja, descentralizações de recursos federais, acrescidas à Lei Orçamentária Anual por solicitações de parlamentares individuais, bancadas ou comissões” (Sodré e Alves, 2010, p. 419).

⁴ Ação 20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica; Ação 20RL - Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica; Ação 2994 - Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica; Ação 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação e Ação 6380 - Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica.

Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC), conforme determina o Decreto nº 7.313, de 22 de setembro de 2010”. Essa estrutura de planejamento orçamentário é denominada de Matriz CONIF.

A Matriz CONIF, conforme Menezes et al. (2015, p. 5), “é composta por seis blocos e para cada um deles é definido um montante de recursos, que é distribuído entre as Instituições da Rede de acordo com critérios distintos”, conforme Quadro 5:

Quadro 5 - Blocos da Matriz CONIF.

Pré-Expansão	<i>Campi</i> com funcionamento superior a cinco anos. Para o cálculo orçamentária considera-se somente alunos presenciais.
Expansão	<i>Campi</i> com cinco anos ou menos de funcionamento. Para o cálculo orçamentário é definido através de um piso e um complemento por número de alunos matriculados.
Reitoria	Unidade gestora central dos Institutos Federais. O valor destinado a cada Reitoria é definido pela soma de um piso mais um complemento por número de <i>campi</i> .
Ensino a Distância (EaD)	São alunos de ensino à distância. Para o cálculo orçamentária considera-se somente alunos de ensino à distância.
Assistência Estudantil	São todos os alunos presenciais, a Distância (EaD), alunos de Regime de Internato Pleno (RIP).
Pesquisa e Extensão tecnológica	Pesquisa e Extensão tecnológica. O valor total é dividido em 50% linear por instituição e 50% proporcional ao número de <i>campi</i> de cada instituição

Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo manual do FORPLAN (2017, p. 3), essa matriz é elaborada mediante os dados extraídos do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Por exemplo, para a Matriz do ano de 2018, foram utilizados os dados de alunos matriculados no segundo semestre de 2016 e primeiro semestre de 2017, IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial), IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), categoria dos *campi* e tipo e pesos dos cursos.

Para o manual do FORPLAN (2017, p. 3):

a lógica da composição da Matriz considera essencialmente as matrículas dos estudantes dos cursos de nível básico, médio, técnico, tecnológico, graduação, *lato sensu*, *stricto sensu*, cursos de formação inicial e continuada (FIC) e cursos de educação à distância (EaD) por campus de cada Instituição da Rede Federal”, excluindo “as matrículas de alunos associados a programas que recebem recursos próprios e de cursos pagos.

Para cada bloco, isto é, categorias dos *campi* dos IFs, existem fórmulas e critérios específicos. Segundo Menezes et al. (2015, p. 6), “com os dados coletados são realizados os cálculos de equalização, ponderação e bonificação das matrículas base para se chegar

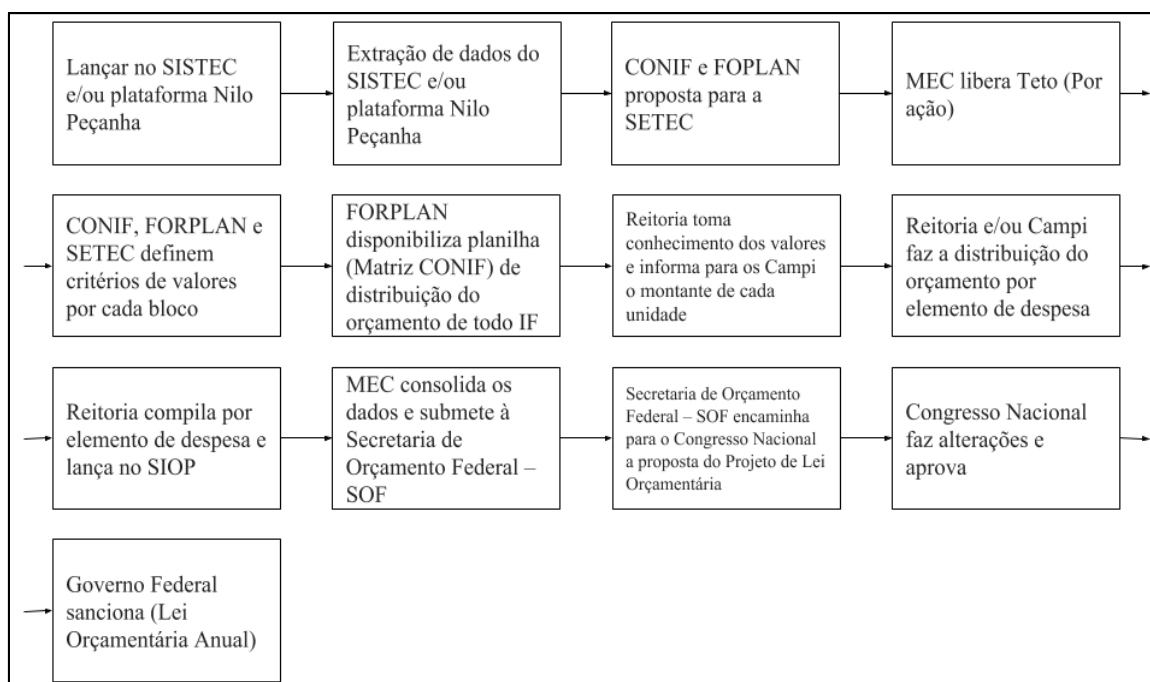
até às matrículas totais”. A ponderação atribui os pesos relativos aos custos de cada curso e a bonificação é para os cursos de agropecuária, sendo 50% destinado às matrículas dos cursos agropecuários.

Conforme os critérios estabelecidos são definidos o orçamento de cada IF, no próximo passo, com o conhecimento do valor de cada ação e de cada *campi*, os IFs através dos *campi* ou a Reitoria são responsáveis de alocar os recursos por elemento de despesa (Santos, 2013, p. 25), neste momento o IF, conforme o seu planejamento, define os valores destinados a manutenção da unidade, ou seja, o valor para custeio e para os investimentos, com essa definição de elemento de despesa, a Reitoria é responsável de compilar os dados dos *campi* e enviar para SETEC, que irá consolidar os dados da Rede Federal, e após irá enviar para o MEC, para consolidação dos valores das instituições de ensino, o Governo Federal consolida com os outros Ministérios, Secretarias e envia para o Congresso a PLOA.

Vencidas essas etapas internas do orçamento dos IFs, conforme Santos (2013, p. 20), o mesmo é “discutido e aprovado pelo Congresso Nacional e integra o orçamento geral da União, no capítulo dedicado ao Ministério da Educação”. Os recursos são divididos em fontes, “recursos do Tesouro, recursos diretamente arrecadados ou próprios e recursos provenientes de contratos e convênios com organismos públicos e privados”.

A Figura 2 exemplifica o fluxo de elaboração do orçamento das instituições vinculadas a Rede Federal:

Figura 2 - Fluxo de Elaboração do Orçamento dos IFs.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda sobre a matriz orçamentária 2018, quanto ao objeto de estudo desta pesquisa, isto é, o orçamento da ação orçamentária 20RG, conforme FORPLAN (2017, p. 29), “não ficou estabelecido nenhum valor a ser liberado na ação orçamentária 20RG”, não foi estabelecido pelo MEC e SETEC o valor dessa ação para a Rede Federal para o exercício de 2018. O que significa que ficou centralizado no MEC/SETEC, e será descentralizado durante o exercício através de Termo de Execução Descentralizado (TED)⁵, ou seja, os IFs não têm conhecimento qual o valor que será liberado em 2018, dificultando o planejamento.

Após a fase de planejamento da PLOA, com a sanção da Lei Orçamentária, inicia-se a fase da execução orçamentária, que é as aquisições dos bens, contratações de empresas para execução de diversos serviços, nesse momento o planejamento é analisado e alterado se for necessário, devido aos contingenciamentos e/ou cortes do orçamento, que pode ocorrer devido a frustração de arrecadação por parte do Governo Federal.

⁵ TED definido pelo art. 1º, §1º, III, do Decreto nº 6.170/2007 como o: termo de execução descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

Durante a execução do orçamento, as unidades estão em plena alteração do planejamento, isso é conforme o manual do orçamento de 2017 do IFMT (2017, p. 49), devido que a LOA “enquanto instrumento de planejamento, está sujeita a alterações e readequações durante a sua execução. Uma dessas possíveis readequações, e que ocorre com bastante frequência, refere-se à alteração do valor efetivo de orçamento disponível para um determinado órgão (o famoso limite de empenho)”, ainda no mesmo manual consta que o “orçamento é elaborado a partir de estimativas de arrecadação de receitas”, essas receitas são referente a arrecadação do Governo Federal, durante o exercício, “o orçamento efetivo (limite) somente é liberado aos órgãos com a efetiva arrecadação da receita prevista, ou seja, se há frustração de receitas o limite liberado para os órgãos se torna menor (os famosos contingenciamentos)”. Essa execução orçamentária, segundo Augustinho (2013, p. 83), é a execução das despesas previstas na LOA, ou seja, é realizar a execução propriamente dita do orçamento.

As fases da execução orçamentária estão regulamentadas pela Lei nº 4.320/1964:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Conforme determina o artigo 34 da Lei nº 4.320/1964, “somente após a publicação da LOA é que se desenvolve a execução orçamentária, dentro do ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano” (Groschupf, 2015, p. 57), e para a mesma autora, “a execução da despesa orçamentária se realiza em três estágios ou fases, sendo eles: empenho, liquidação e pagamento”, de acordo com o Quadro 6.

Quadro 6 - Estágios da Despesa Orçamentária.

Estágios da Despesa	Descrição
1. Empenho	O principal instrumento com que conta a Administração Pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos" além de constituir "uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário. Possui três modalidades: a) ordinário - quando o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento se dá de uma só vez; b) global - quando as despesas, devidamente empenhadas, são pagas de forma parcelada; e c) por estimativa - quando não se pode determinar previamente o montante exato da despesa.
2. Liquidação	É a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito." A verificação tem por finalidade apurar. "a) a

	origem e o objeto do que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; e c) a quem se deve pagar a importância, isto é, o credor".
3. Pagamento	O pagamento se dá em dois momentos: (i) na emissão da ordem de pagamento, somente após a liquidação, por despacho exarado por autoridade competente (ou delegada), determinando que a despesa seja paga; e (ii) pelo pagamento propriamente dito representado pelo efetivo desembolso do caixa do Estado e transferência para o patrimônio do credor da referida despesa.

Fonte: Groschupf (2015, p. 58).

O conhecimento sobre os dados orçamentários e financeiros são fundamentais para a elaboração do PDI e, também, para a relevância institucional na região de abrangência geográfica, isto é, para os arranjos produtivos⁶ da localidade (Groschupf, 2015, p. 63).

2.6. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

Sucessivas mudanças econômicas, sociais, políticas, tecnológicas e culturais desafiam os gestores a empregar, por sua vez, o planejamento como ferramenta indispensável para a programação futura de seus objetivos, metas, estratégias e aplicação de recursos (Groschupf, 2015). Por sua vez, os modelos educacionais, também, exigem uma reflexão para o pensamento gerencial.

Nos IFs, por exemplo, o PDI é uma excelente ferramenta de gestão pública. É um instrumento que busca a excelência no tripé ensino, pesquisa e extensão, e busca atingir as metas, obter os objetivos com eficiência, eficácia e transparência pública, (Mizael et al., 2012). Segundo Groschupf (2015, p. 64), “o PDI é um instrumento de planejamento interno das instituições públicas e privadas de ensino e foi instituído legalmente pelo Decreto 3.860/2001”.

O PDI é elaborado conforme as regras dispostas no Decreto nº 5.773/06, no Decreto nº 6.095/07 e no Decreto nº 9.235/17. O prazo de vigência do plano, conforme decretos citados é de 5 (cinco) anos. No documento, a instituição deve estabelecer mecanismos de planejamento científico, metodológico e sistemático, como deixar claro a missão, objetivos e metas, projeto pedagógico, cronograma de implantação e desenvolvimento, organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente, organização administrativa, infraestrutura

⁶ “Caracterizados como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que têm foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam vínculos entre si”, (Erber, 2008, p. 2).

física e instalações acadêmicas, entre outras coisas que estão dispostas no artigo 16 do Decreto n ° 5.773/06.

O Francisco et al., (2012, p. 87) “considera a importância de um modelo de gestão com base no Plano de Desenvolvimento Institucional, tendo-o como suporte para a construção de indicadores e a utilização de sistemas de apoio a decisão”, o autor ainda descreve que, “o PDI orienta as ações institucionais que determinam a consolidação da identidade institucional”.

Conforme Luz (2014, p. 104), “o PDI é um documento que norteia as ações para o planejamento e desenvolvimento institucional, retratando os planos, políticas e linhas estratégicas de atuação das Instituições”, para a autora, “esse plano pretende, também, orientar os gestores a fim de evitar a descontinuidade das políticas públicas”.

Um dos motivos para evitar a descontinuidade, segundo Luz (2014, p. 88), é que o PDI é um documento que excede o período de gestão, “o seu horizonte temporal corresponde a cinco anos e que o período de mandato dos reitores corresponde a quatro anos. Por esse motivo, a gestão seguinte tem o compromisso de cumprir o que foi planejado anteriormente”.

Ainda para Luz (2014, p. 21), o PDI “na sua origem atendia a uma exigência do MEC, transformou-se num importante instrumento de gestão para as IES, por se tornar o principal norteador do seu planejamento estratégico”. Isso porque, o PDI, é um plano para o futuro, é um instrumento estratégico, tem um caráter normativo, tendo como objetivo a definição de ações estratégicas, de orientar as ações e as decisões dos gestores (Mizael et al., 2012; Luz, 2014; Brezinski, 2011).

A formação das metas e objetivos previstos no PDI não são imutáveis, Dias (2016, p. 59), esclarece que o PDI “é um instrumento indispensável ao planejamento e avaliação futura da organização que poderá ser reajustado a qualquer tempo para correções de rumo por meio de um processo de reformulação e atualização a ser comunicada, acompanhada de justificativa”. O PDI é um instrumento de planejamento, como um documento dinâmico e versátil, mas que estabelece um posicionamento concreto da instituição de ensino, (Groschupf, 2015; Francisco et al., 2012).

No conceito de Segenreich (2005, p. 151), o PDI é um instrumento participativo, pois, “à medida que resulta de uma construção coletiva, impõe-se, naturalmente, como o fio condutor para qualquer processo de avaliação, interna ou externa”. O PDI para Francisco et al. (2012, p. 99), “deve seguir uma linha inovadora, respeitando seu aspecto temporal, permitindo que a instituição enfrente de modo coerente os desafios a partir de uma nova realidade em suas práticas gerenciais, destacando um novo pensamento organizacional e acadêmico em sua estrutura”.

Luz (2014, p. 20) acrescenta que, “o PDI é, portanto, uma ferramenta de gestão que define em grandes linhas os objetivos institucionais para um momento futuro, que deve ser legitimado pela participação da comunidade”, no mesmo sentido, Lope & Costa (2014, p. 2), a metodologia utilizada “deve fomentar e buscar garantir a participação efetiva da comunidade interna e externa em todas as fases e etapas do processo, numa perspectiva de gestão participativa”.

Uma das dificuldades encontradas no PDI, é a falta de acompanhamento, monitoramento e avaliação, para Galvão (2016, p. 20), existe “falta de avaliação da efetividade dos documentos que norteiam o planejamento nos Institutos Federais, uma vez que são instituições relativamente recentes, ofertam educação pública abrangendo todo seu itinerário formativo”, para o autor, os IFs “carecem de um instrumento de planejamento, acompanhamento e avaliação que contemple toda a diversidade de sua atuação”.

Para fazer o acompanhamento, monitoramento e avaliação, segundo Dias (2016, p. 59), o PDI deve estabelecer:

indicadores e metas de forma a monitorar os resultados alcançados. Esses indicadores podem ser de resultados, de processo e contextuais. Os indicadores de resultados são aqueles que mensuram metas físicas e/ou financeiras do planejamento. Os indicadores de processo medem o desempenho de atividades meio, por fim, os indicadores contextuais têm por objetivo medir o desempenho de condições externas que embasam o planejamento.

Segundo Dias (2016, p. 59), a função que o “controle e avaliação do planejamento estratégico, consubstancia no acompanhamento, no desempenho por meio de sistemas onde se pode confrontar situações previstas e alcançadas”, os resultados da avaliação permite o gestor confrontar os objetivos previstos e os alcançados, para o autor, “o controle e avaliação permitem informar ou retratar os resultados organizacionais. O controle fornece também dados e informações de modo a realimentar o processo de tomada de decisão, na

medida em que permite corrigir ou reforçar o desempenho”, os dados fornecidos pelo controle permite consertar, melhorar ou fortalecer o comportamento apresentado.

Para Lope & Costa (2014, p. 10), o PDI, além de ser obrigatório legalmente, é essencial o monitoramento, ou seja, o PDI “de um instituto ou de outra qualquer IES depois de construído deve ser executado/desenvolvido para que efetivamente cumpra seu papel. Entretanto, para garantir a efetividade da execução de qualquer plano faz-se necessário que o processo seja acompanhado, monitorado e avaliado”. Para Luz (2014, p. 100), “a avaliação é fator indispensável, visto que ela tem o objetivo de promover reflexão sobre as ações realizadas de forma a identificar o que funcionou e o que precisa ser alterado ou melhorado”, para a autora a avaliação serve, “de subsídio para a tomada de decisões, vez que ela atua como um instrumento de acompanhamento do planejamento”.

O acompanhamento dos objetivos possibilita o alcance do resultado com sucesso, segundo Dias (2016, p. 61), “tanto o monitoramento, a avaliação e controle corroboram para o alcance dos resultados organizacionais, bem como, indica o sucesso, ou não, dos objetivos propostos gerando feedback e aprendizagem organizacional”.

As instituições públicas precisam de indicadores, para demonstrar os resultados alcançados, mas, para Mizael et al., (2012, p. 26), “o serviço público carece de pesquisas e indicadores que venham quantificar os resultados”, para o mesmo autor uma das dificuldades na avaliação do planejamento estratégico das instituições de ensino é a mensuração dos resultados, mas não pode ser uma justificativa para que não realizem o planejamento.

O acompanhamento e “a avaliação institucional é o momento de refletir e desenvolver ações que revelem qual é o papel da Universidade, sua missão, sua visão e seus valores que direcionam sua organização e seu funcionamento” (Luz, 2014, p. 103). Para Bodini (1998, p. 4), a “avaliação institucional é englobada também na análise interna através do desempenho institucional, buscando o incremento da qualidade”.

Segundo Francisco et al., (2012, p. 102), “a qualidade da instituição passa a estar determinantemente ligada ao cumprimento de sua missão e de seus objetivos, fatores que tem uma relação significativa com a avaliação institucional e, sobretudo, com seu contexto técnico-gerencial”.

Portanto, para Lindoso (2016, p. 16), “as organizações passam a ter que apresentar resultados organizacionais, adotando modelos de gestão com indicadores e sistemas de desempenho, metas organizacionais e individuais e planejamento estratégico”.

O interesse em monitorar o planejamento das políticas educacionais, não é encarado com rigidez, devido que os atos são pertinentes ao presente, não pensando no futuro, para Lima & Assis (2018, p. 72), com isso “as questões relacionadas às políticas educacionais e demais políticas sociais, sempre ocorreram rupturas e discontinuidades”. Nesse mesmo sentido, Dias (2016, p. 61) afirma que as “organizações públicas não podem ser regidas por improvisos e pressões de atores sociais ou mudanças conjunturais”.

Para Lope & Costa (2014, p. 2), algumas dificuldades enfrentadas pelas instituições de ensino, “em relação ao PDI, apontadas na literatura”, é que não está “somente na fase construção, mas de forma especial na sua implementação ou desenvolvimento”. Sendo na maioria das vezes, “a comunidade e os próprios gestores por não se sentirem identificados nesse documento, não internalizaram o compromisso contido no mesmo, não o levam em consideração (totalmente ou em parte) em relação ao planejamento e ao desenvolvimento institucional”, com isso, tornando-se o PDI “apenas mais um documento burocrático administrativo, perdendo o seu papel primordial de ferramenta de gestão”.

O PDI é um planejamento estratégico que direciona o caminho da instituição para um determinado período. Contribui para a realização da missão institucional, com a execução das metas e prioridades previstas. Em resumo, pode-se dizer que o PDI é uma ferramenta que auxilia os IFs para o bom desempenho institucional e facilita a elaboração do PPA e/ou PTA.

2.7. Plano de Ação Anual (PAA) ou Plano de Trabalho Anual (PTA)

Plano de Ação Anual (PAA) ou Plano de Trabalho Anual (PTA) são ferramentas onde constam todas as informações sobre o objetivo desejado e as ações necessárias para alcançar as metas. É um documento de conjunto de ações nas diversas áreas de funcionamento – ensino, pesquisa, administração, planejamento e desenvolvimento institucional, entre outras (Santos, 2015).

A título de exemplo, observa-se o PAA de 2017 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), o qual teve entre outros princípios a participação “dos três segmentos (docentes, discentes e técnico-administrativos em educação) por meio da realização de eventos/atividades com a participação coletiva ou por representação” e a “utilização de ferramentas informatizadas para coleta de sugestões, realização de eventos, divulgação de cronogramas de atividades, resultados de eventos e documentos elaborados”, (IFRS, 2016, p. 12).

No IFRS, o PAA é de acordo com o PDI, ou seja, no PAA do IFRS as ações são traçadas para alcançar os objetivos e metas do PDI:

O Plano de Ação apresenta o planejamento das ações da Reitoria e dos campi do IFRS para o ano subsequente ao de sua elaboração sendo aprovado através de uma Resolução do Conselho Superior. As ações a serem planejadas e executadas anualmente devem, no entanto, seguir as definições estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Em especial, as ações devem ser planejadas para que se consiga, no longo prazo, atingir os objetivos e metas definidos neste plano (IFRS, 2016, p. 10).

Já o PTA do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) abrange os macroprojetos institucionais estratégicos, os principais tópicos e metodologia utilizada nos documentos que conduziu, diretrizes por dimensões estratégicas, as prioridades em cada Pró-Reitoria, diretoria sistêmica e campus, especificando os objetivos e metas. Na área de administração, por exemplo, está prevista a aplicação de recursos em investimentos e custeios, funcionamento das unidades e expansão e reestruturação dos *campi* (IFRN, 2013, p. 9).

Para o PTA de 2016 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR), o PAT de 2016 é uma “ferramenta fundamental para a gestão do IFRR, pois colaborará para o alcance dos objetivos estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Institucional (2014-2018), auxiliando a corresponder da melhor forma aos desafios e oportunidades que se apresentarão ao longo desse processo de crescimento” (IFRR, 2015, p. 5).

No PAA de 2017 do Instituto Federal do Rio Grande do Sul – IFRS, “está sistematizado através de uma metodologia de planejamento que atende às realidades pontuais de cada Campus, no seu contexto regional, e de cada Pró-Reitoria e Diretoria Sistêmica, no seu aspecto abrangente”, conforme PAA de 2017 do IFRS (2016, p. 10). Ainda, o PAA do IFRS (2016, p. 12), “é um plano de curto prazo e é considerado uma das últimas etapas da elaboração do Planejamento Estratégico. Deve ser baseado em ações que possam ser

executadas para que a organização alcance os objetivos definidos”, e o Plano “apresenta ações que serão realizadas no prazo de um ano (curto prazo), com o estabelecimento das ações, orçamento e cronograma”.

Tão logo, ficou evidente que o PAA e/ou PTA com o PDI, ambos instrumentos estratégicos de gestão, são instrumentos essenciais, pois apresentam as atividades que deve ser executada para alcançar os objetivos. Assinala-se que o PDI é construído para nortear a Administração dos IFs para um período de cinco anos, enquanto o PAA e/ou PTA é para um ano. Ou seja, para cada PDI haverá cinco PAA ou PTA, os quais estabelecerão quais metas do PDI poderão e serão executadas em determinado ano.

Capítulo III - Metodologia de Investigação

Do estudo realizado no primeiro e segundo capítulos, observou-se que o planejamento e o orçamento na administração pública brasileira são indissociáveis. Isso porque o processo de planejamento governamental fundamenta-se em três leis que norteiam as ações do governo em curto e médio prazo: o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA).

Na elaboração dessas leis, são identificadas a ordem de prioridades, a distribuição de recursos, as ferramentas necessárias para a sua execução e controle, entre outras coisas. No caso específico dos Institutos Federais, aplica-se, ainda, a sua autonomia sobre o orçamento. Isto é, os IFs podem, dentro dos parâmetros concedidos pelo governo central (PPA, LDO e LOA), decidir como o orçamento será gasto. Para que isso aconteça, emergem outros documentos do planejamento: o PDI, o PTA ou PAA, dentre outros que são traçados para alcançar os objetivos e metas das leis orçamentárias e do PDI.

Com efeito, a análise de dados e a busca por informações sobre o processo decisório se fizeram necessários. Para atender a questão central da pesquisa, elaborou-se um questionário contendo 19 (dezenove) questões, aplicado as Pró-Reitorias de Administração dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que, cruzando com dados oficiais, permitiu realizar uma análise sobre a percepção da importância do planejamento para os IFs, qual o grau de participação da ferramenta PDI no planejamento da execução da ação 20RG, quais os instrumentos utilizados no planejamento, qual o impacto de não ter destaque de orçamento na ação 20RG em 2018, se os IFs estão implantando outras ações de complemento no orçamento entre outros. Neste capítulo, portanto, define-se a metodologia utilizada na pesquisa.

3.1. Questões de Investigação

Esta pesquisa tem o intuito de responder às seguintes questões de investigação:

Q1: Identificar os instrumentos utilizados pelos gestores dos IFs no processo de decisão no planejamento do orçamento de investimento no exercício de 2018 da Ação 20RG -

Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica;

Q2: Conhecer a percepção dos Pró-Reitores de Administração dos IFs sobre as questões em estudo;

Q3: Identificar os critérios utilizados pelos gestores na tomada de decisão da execução do orçamento;

Q4: Analisar se o orçamento participativo é uma prática comum;

Q5: Verificar se os IFs utilizam o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional), o PAA (Plano de Ação Anual) e/ou PTA (Plano de Trabalho Anual) como instrumento de planejamento, ou ainda, se utilizam outras ferramentas.

Para responder às questões de investigação definidas, desenvolvemos uma pesquisa exploratória em várias fases. Na fase inicial deste estudo, adotou-se como método a pesquisa bibliográfica, a qual buscou realizar um levantamento bibliográfico de revistas, artigos, livros, dentre outros trabalhos acadêmicos. Esse levantamento permitiu colher informações acerca do que é gestão pública, do orçamento público, do planejamento da Administração pública de modo geral, do planejamento estratégico e dados sobre orçamento, planejamento e a expansão dos IFs. Isso porque, segundo Gil (2012), a pesquisa exploratória tem como finalidade proporcionar maior relação com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito.

Na linha do que estabelece Severino (2007, p. 131), quando afirma que “a pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc”, sendo utilizados “dados” ou “categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados”.

Na mesma linha, Cervo et al (2007) define que a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema com início de referências teóricas publicadas. A pesquisa bibliográfica é construída com base em dados de material já elaborado, composto principalmente de livros e artigos científicos (Gil, 2002).

Após a pesquisa bibliográfica, foi feita uma contextualização e caracterização geral do universo em estudo, nomeadamente a evolução orçamental dos Institutos Federais.

Esta caracterização foi crucial na fase da construção e aplicação do questionário a partir do qual recolhemos dados para responder à questões de investigação. Este questionário foi construído dentro da abordagem quantitativa, que tem como objetivo evidenciar dados, identificar indicadores e aspectos reconhecidos em uma ótica realistas (Serapioni, 2000). Para Ferreira & Serra (2009), citado por (Delgado, 2015, p. 27), a “investigação quantitativa é quando os investigadores utilizam dados numéricos, ou seja, dados quantitativos sobre o objeto a estudar, realizando-se testes estatísticos. Estes dados podem ser recolhidos de forma direta ou indireta, através de fontes específicas para o estudo a realizar”.

A pesquisa quantitativa apresenta uma abordagem com peculiaridades próprias. Baseando-se em indução, o investigador não se envolve com a parte integrante do processo de estudo, foca em testar pressupostos e utiliza análises estatísticas para demonstrar seu significado (Mauch & Park, 2003).

No intuito de auxiliar na interpretação e compreensão, foi utilizada a tabulação dos dados que, segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 150-151), “é a disposição dos dados em tabelas, possibilitando maior facilidade na verificação das inter-relações entre eles. É uma parte do processo técnico de análise estatística, que permite sintetizar os dados de observação, conseguidos pelas diferentes categorias e representa-los graficamente”.

Para a análise dos dados foram utilizadas técnicas estatísticas descritivas de frequência, percentual e percentual acumulado em todas as variáveis. As análises estatísticas foram realizadas com auxílio do software *Statistical Package for the Social Sciences 2.0* (SPSS), no qual foram importados os dados tabulados previamente em planilha do Excel.

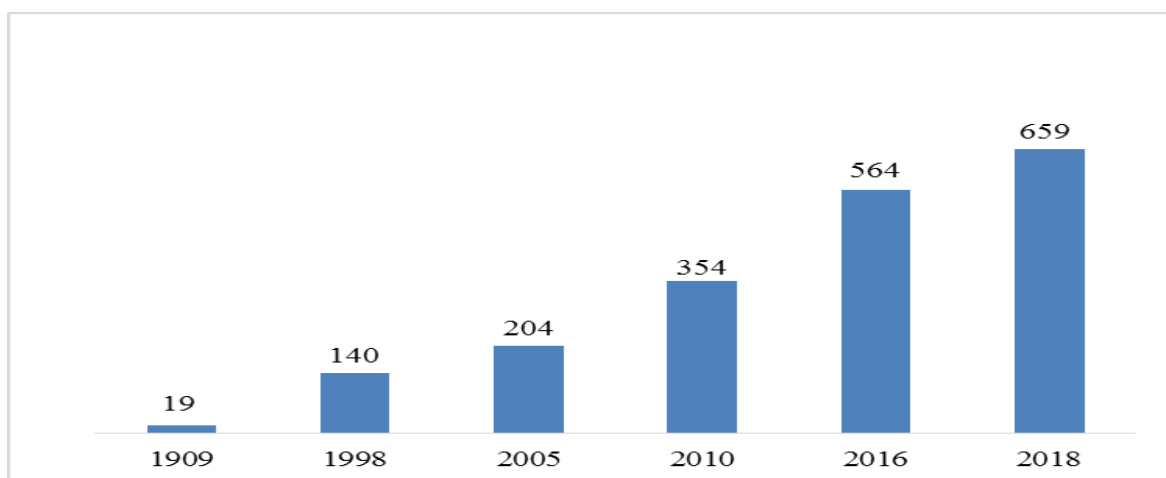
3.2. Delimitação da Pesquisa e Contextualização da Amostra

A análise deste trabalho contempla boa parte da Rede Federal. Isso quer dizer que foram pesquisados apenas as instituições da Rede Federal denominadas de Institutos Federais, excetuando-se os Centros Federais de Educação o Centro Federal de Educação

Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ), o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG) e o Colégio Pedro II⁷.

Em 2018, segundo dados do Ministério da Educação⁸, a Rede Federal atingiu a marca de 659 unidades, sendo 595 no âmbito dos IFs. No Gráfico 4, que segue, observa-se esse recente processo de expansão, com incremento significativo, em termos de número de unidades, a partir de 2010:

Gráfico 4 - Expansão da Rede Federal em Unidades.



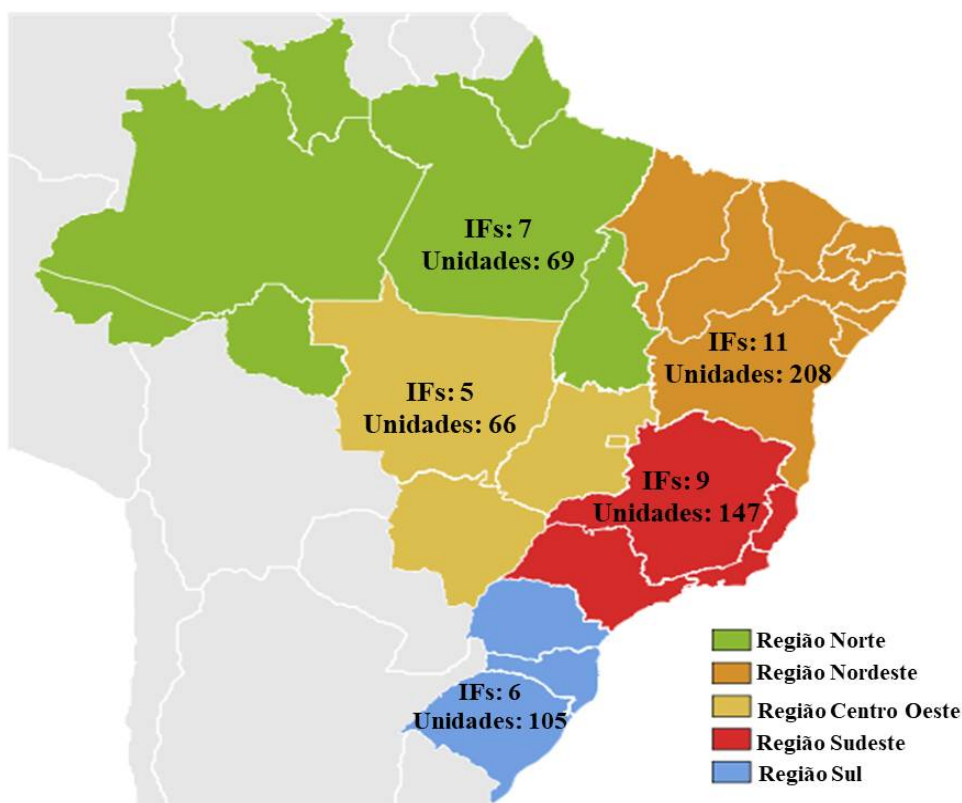
Fonte: Adaptado pelo autor, de Galvão (2016, p. 28).

A abrangência da Rede Federal é nacional. Os IFs estão presentes em todas as regiões brasileiras, tanto nas mais desenvolvidas, caso das regiões Sul e Sudeste, como naquelas em que o processo de desenvolvimento é recente, caso das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. A Figura 3, que segue, evidencia a distribuição dos 38 IFs por regiões do país, e, também, a distribuição das 595 unidades contabilizadas em 2018:

⁷ A exclusão das instituições citadas justifica-se pela maior concentração dos recursos da ação orçamentária da 20RG, alvo de discussão dessa pesquisa, ocorrer nos IFs.

⁸ Portaria do Ministério da Educação nº 598/2018

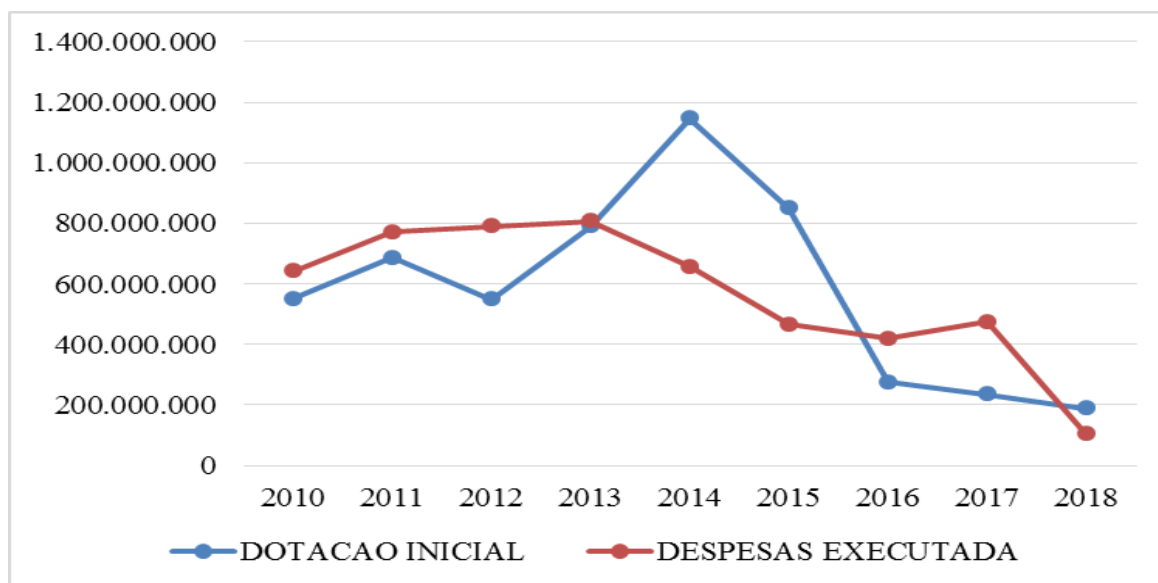
Figura 3 - Mapa das Unidades dos IFs pelas Regiões do País.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para que essa expansão fosse possível, vultosa quantia de recursos de investimento foi demandado para a construção de salas de aulas, de laboratórios, bibliotecas, ambientes para servidores entre outras infraestruturas. Além disso, a equipagem desses espaços demandou a aquisição de móveis, computadores, equipamentos para laboratórios, livros entre outros. O Gráfico 5, que se apresenta em seguida, evidencia a evolução orçamental da dotação inicial da Rede Federal, da qual sobressai um claro crescimento entre os anos de 2010 a 2014 e uma queda acentuada após esse período.

Gráfico 5 - Valor da Dotação Orçamentária Inicial e o valor Executado na Ação 20RG (2010-2018).



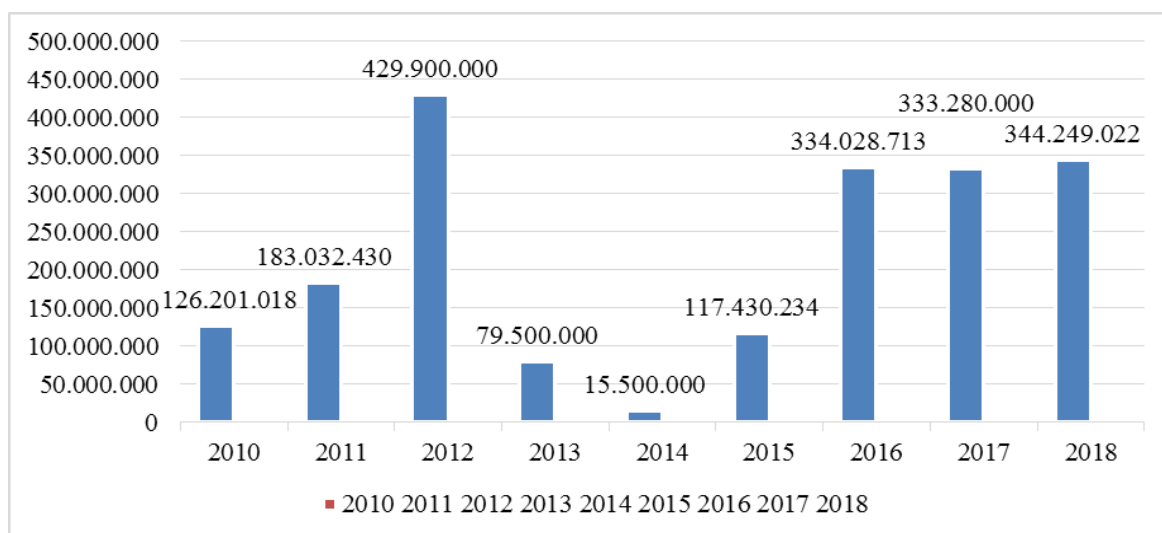
Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados extraídos do Tesouro Gerencial (BRASIL, 2018).

Em relação ao Gráfico 5, nota-se que o valor do orçamento, dotação inicial, durante os exercícios de 2010, 2011, 2012, 2013, 2016 e 2017 foi superado pelo valor disponibilizado para a execução, despesa empenhadas. Ou seja, durante esses exercícios, o governo repassou valores para os IFs além de suas propostas orçamentária. Em outras palavras, as unidades da Rede Federal receberam recursos da MEC/SETEC. Já nos exercícios de 2014 e 2015 o montante disponibilizado para execução foi menor que o valor do orçamento. Essa distorção em relação aos demais exercícios pode ter sido causada por alguma frustração de arrecadação. A incerteza quanto à capacidade de execução da receita orçamentada prejudica o planejamento, pois os IFs não têm conhecimento do valor exato que irão receber durante o exercício.

Ainda em relação ao Gráfico 5, sobre a despesa executada, observa-se que a compra de bens ou a emissão de empenho para obras diminuiu entre 2014 e 2016, embora em 2017 tenha tido uma pequena elevação de 13,03% face ao ano anterior. Assinala-se que, no ano de 2018, exercício com menor volume de investimento no período analisado, os créditos orçamentários da 20RG ficaram concentrados na matriz orçamentária da MEC/SETEC. Essa informação foi obtida a partir da comparação do volume de recursos da 20RG na série histórica. O que pode parecer uma política de centralização.

No Gráfico 6, verifica-se que, de 2016 a 2018 o valor do orçamento inicial do MEC/SETEC não registou alterações significativas, e nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 o valor que ficou centralizado no MEC/SETEC foi menor que nos outros exercícios, como consequência, foram estes os exercícios em que os IFs mais tiveram orçamento na dotação inicial da ação 20RG, conforme Gráfico 8.

Gráfico 6 – Orçamento Inicial do MEC/SETEC (2010-2018).



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados obtidos nas Leis Orçamentárias de cada exercício⁹.

Em 2010 e 2011, conforme a LOA dos respectivos exercícios, o orçamento de investimento em expansão e reestruturação da Rede Federal era composto por duas ações: a ação 1H10 - Expansão da Rede Federal e ação 8650 - Reestruturação da Rede Federal. Em 2012, unificou em uma mesma ação, a expansão e a reestruturação, criando assim a ação 20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica. E nos anos subsequentes, assim permaneceu nas Leis de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018. Essas leis fixaram a Lei Orçamentária Anual para o exercício em que foram publicadas.

O orçamento de investimento de Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica vem diminuindo no decorrer dos exercícios. Em 2018, por excepcionalidade, todo orçamento dessa ação foi previsto na forma de emendas

⁹ Para cada exercício financeiro, como discutimos no Capítulo II, há uma Lei Orçamentária Anual (LOA). Neste estudo, foram analisadas as leis: Lei nº 12.214/2010; Lei nº 12.381/2011; Lei nº 12.595/2012; Lei nº 12.798/2013, a Lei nº 12.952/2014, a Lei nº 13.115/2015, a Lei nº 13.255/2016, a Lei nº 13.414/2017 e a Lei nº 13.587/2018. O ano de publicação da LOA corresponde ao exercício financeiro de que trata.

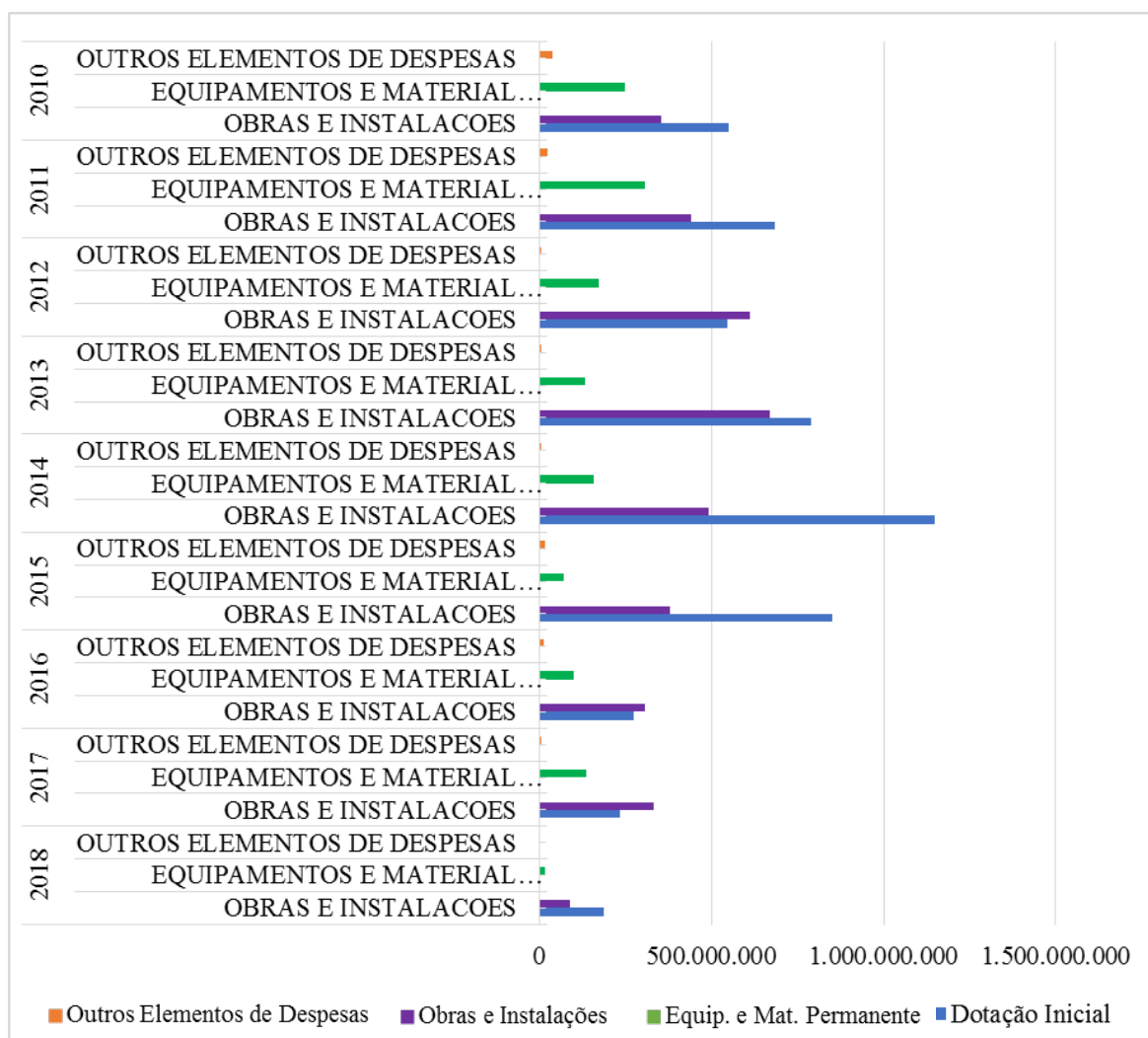
parlamentares, não tendo previsão na Lei nº 13.587/2018, a qual frisou a LOA de 2018, orçamento para os IFs recursos de investimento do MEC. O volume de emendas parlamentares na LOA da Rede Federal foi de R\$ 187.285.269 milhões.

Conforme a Lei 13.587/2018, LOA do ano de 2018, o montante do orçamento MEC/SETEC para a ação 20RG é de R\$ 310.049.353. Esses valores são distribuídos pela celebração de TED com a SETEC/MEC.

A celebração desses TEDs materializa a centralização de recursos da 20RG no MEC, ou seja, o planejamento das Reitorias dos IFs são prejudicados, pois, não tem conhecimento do valor que será disponibilizado, dificultando qualquer planejamento. As Reitorias são responsáveis em receber o orçamento da ação 20RG e definir quais são as necessidades e prioridades a serem atendidas, em alguns IFs esta decisão é realizada em conjunto com os *campi*. Após a definição dos critérios de distribuição do orçamento, é descentralizado o valor para os *campi* construir salas de aulas, laboratórios, biblioteca, quadras esportivas, entre outras, ou se serão adquiridos equipamentos para laboratórios, computadores, livros, veículos, móveis e outros materiais permanentes.

O Gráfico 7, que segue, apresenta a execução da despesa de investimento no período analisado, referente a obras, equipamentos e material permanente e outros. O montante da dotação orçamentária inicial na ação 20RG de 2010 a 2018, foi de R\$ 5.268.992.973, sendo, obras 71,64%, equipamentos e material permanente 26,13% e diversos corresponde 2,23%. Assinala-se que nessa análise, para o ano de 2018, foi considerada a execução orçamentária até 06/08/2018, visto tratar-se do ano corrente dessa pesquisa - exercício não findado. Do mesmo gráfico, observa-se que o ano de 2014 apresentou o maior montante de dotação inicial (R\$ 1.146.932.797). Contudo, 2013 foi o exercício com maior valor executado (R\$ 807.975.063,25). Dados que possibilitam compreender que em 2014 o valor que ficou centralizado no MEC/SETEC na dotação inicial é menor que outros exercícios, o que pode ser comprovado no Gráfico 6, quando se analisa os dados de 2013, ano que o Governo Federal liberou maior volume de limites orçamentários de investimento na Ação 20RG para execução:

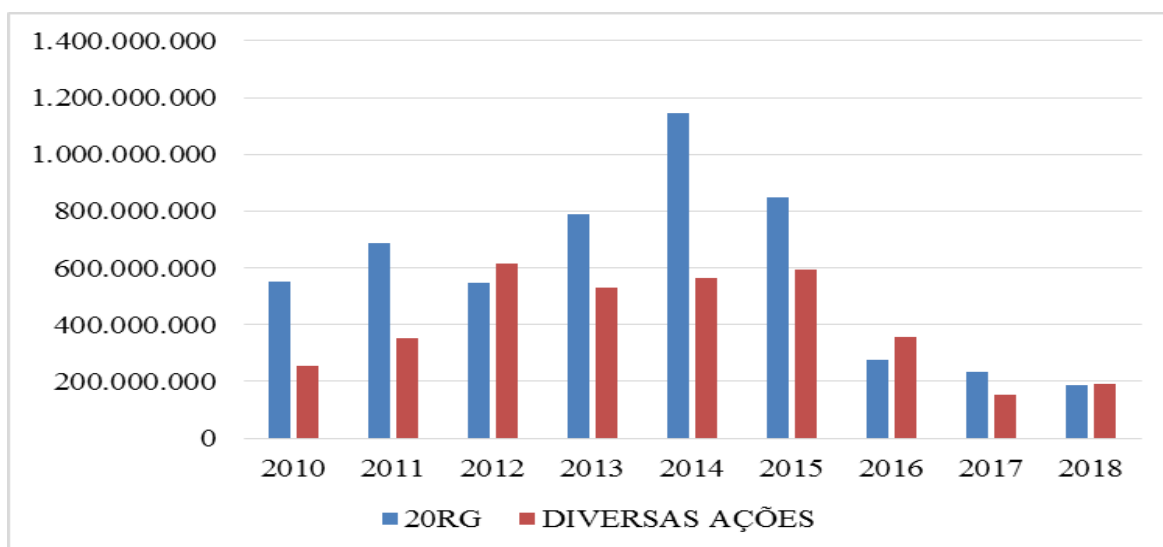
Gráfico 7 - Valor da Dotação Orçamentária Inicial na Ação 20RG e Execução em Obras, Equipamentos e Outros Elementos (2010-2018).



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados extraídos do Tesouro Gerencial (BRASIL, 2018).

O Gráfico 8, que segue, realiza um comparativo entre o valor que foi orçado na ação 20RG e o valor que foi orçado em outras ações de investimento, isso no período de 2010 a 2018. Nele, observa-se que nos exercícios de 2012, 2016 e 2018, o montante previsto em outras ações que não fosse a 20RG foi maior. Já nos exercícios de 2010, 2011, 2013, 2014, 2015 e 2017 os valores recebidos pelos IFs do MEC/SETEC na ação 20RG foram maiores que o montante das outras ações, isso quer dizer que o valor disponibilizado pelo MEC/SETEC na ação 20RG é muito importante para os IFs, pois é onde está concentrado o maior valor de investimento.

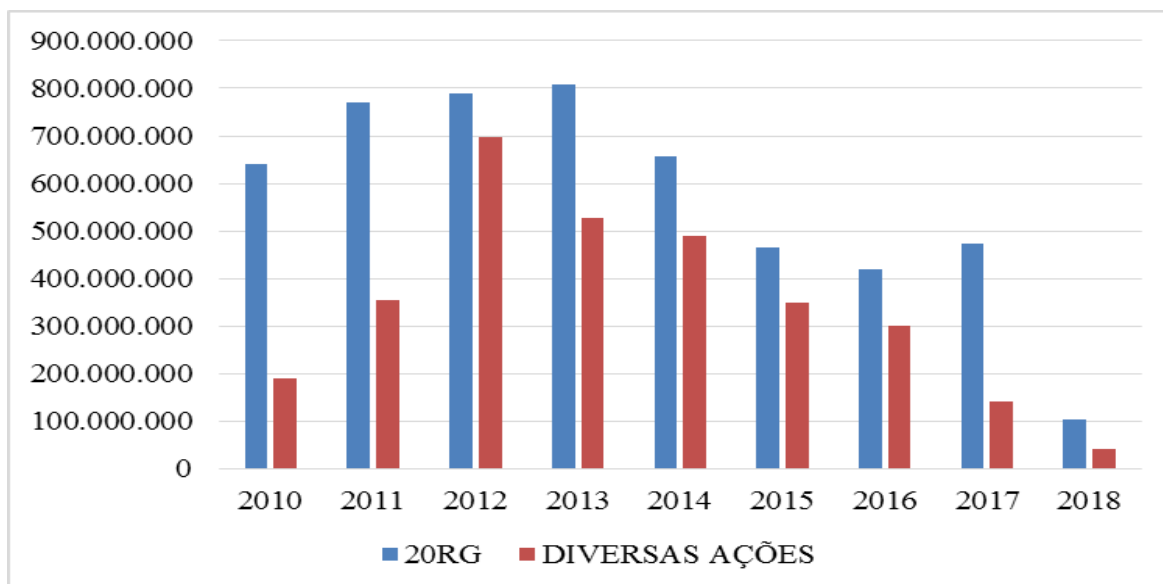
Gráfico 8 - Valor da Dotação Inicial Orçamentária 20RG e Outras Ações (2010-2018).



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados extraídos do Tesouro Gerencial (BRASIL, 2018).

Para complementar o Gráfico 8, o qual demonstra o valor consignado na LOA, conforme dito acima pode haver alteração, o Gráfico 9 compara o valor executado na 20RG com as outras ações executadas de investimento.

Gráfico 9 - Valor Executado 20RG e Outras Ações (2010-2018).



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados extraídos do Tesouro Gerencial (BRASIL, 2018).

Observa-se no Gráfico 9 (2010-2018) que o valor executado na ação 20RG é maior que as outras ações, isto é, o valor aportado pelo MEC/SETEC aos IFs em investimento foi executado mais que outras ações. Observa-se, também, que o ano de 2012 foi aquele com maior percentual executado em todas as ações. Com efeito, nota-se a importância da ação 20RG para os IFs e quanto necessitam para as obras e aquisições.

As indefinições e limitações orçamentárias não podem afetar a qualidade do ensino, nem ser um dos motivos de abandono ou insucesso escolar. Com essa preocupação, será desenvolvido um trabalho que possa verificar quais são as ações dos gestores sobre as decisões orçamentárias.

Com isso, justifica-se o estudo sobre quais serão os modelos de instrumentos mais utilizados pelos gestores do IFs no processo de tomada decisão no planejamento do orçamento de investimento no Exercício de 2018 da Ação 20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

3.3. Amostra do Estudo e Recolha de Dados

É de fundamental importância enfatizar que antes de iniciar a fase da recolha dos dados, submetemos o questionário ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT), instituição na qual o pesquisador está vinculado, vez que a pesquisa envolve seres humanos e deve atender aos fundamentos éticos e científicos pertinentes. O que foi analisado e aprovado pelo parecer 2.826.553, de 16 de agosto de 2018.

O questionário foi definido como instrumento de coleta de dados. Tratou-se de um formulário eletrônico com 19 (dezenove) questões, conforme modelo disponível no Apêndice, as quais são abordadas coletivamente e de forma sigilosa, sem identificação do questionado. Antes do envio aos Pró-Reitores de Administração dos IFs, foi realizado um pré-teste, com o envio, por e-mail, aos Pró-Reitores de Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) e do Triângulo Mineiro (IFTM). O pré-teste foi aplicado para certificar que os termos utilizados nas questões foram efetuados de modo apropriado, se a abordagem está clara, para verificar possíveis falhas, se a configuração das perguntas está adequadas ou se precisa melhorar antes da sua aplicação, para sanar e validar o instrumento de coleta.

Os e-mails dos gestores foram obtidos acessando os sites dos referidos Institutos ou contactando-os via telefone. Justifica-se a realização do pré-teste, pois, para Richardson (2015, p. 202) recomenda a “aplicação prévia do questionário a um grupo que apresente a mesmas características da população incluída na pesquisa”, ou seja, é aplicado ao mesmo grupo alvo da pesquisa. Segundo Marconi e Lakatos (2017, p. 221), o pré-teste “deve ser aplicado em populações com características semelhantes, mas nunca naquela que será alvo de estudo”, o grupo escolhido para participar do pré-teste não poderá participar do questionário da pesquisa.

A amostra desta investigação consta com 38 (trinta e oito) Pró-Reitores de Administração dos Institutos Federais. Só foi possível enviar para 35 (trinta e cinco) Pró-Reitores, pois três foram consultados, o que se justifica: dois por participaram do pré-teste e um deles é o coordenador do trabalho. Para manter a imparcialidade dos dados, optou-se por não os considerar na amostra.

A participação foi por meio de formulário eletrônico, onde foi enviado um link utilizando a ferramenta *Google Forms*¹⁰. Os formulários foram enviados no dia 17 de agosto de 2018 para o endereço eletrônico dos Pró-Reitores dos IFs, sendo respondido até o no dia 16 de setembro de 2018. Dos 35 questionários aplicados, foram respondidos 31, sendo 88,5% de retorno. Os dados foram coletados por meio de questionário misto, baseado nas teorias de orçamento e planejamento público, com a finalidade de identificar qual ou quais são os instrumentos utilizados pelos gestores da Rede Federal de Ensino Profissional e Tecnológico na tomada de decisão na execução do orçamento de investimento no exercício de 2018 da Ação 20RG, considerando que na proposta orçamentária para o exercício de 2018, aprovado e sancionado pelo Presidente da República, não consta valor na ação 20RG para os IFs. O objetivo é recolher o máximo de informação sobre o planejamento dos IFs. O questionário é o principal instrumento de fonte de dados para esta investigação. Os dados foram tabulados para a elaboração de tabelas para melhor visualização.

Para Costa (2016, p. 32), “a recolha de dados através de questionários requer a definição de determinados aspetos como, por exemplo, a dimensão da amostra, o estilo de pergunta e a forma de análise”. Segundo Lakatos & Marconi (2010, p. 149), a coleta de dados “é a etapa

¹⁰ O *Google Forms* que faz parte do pacote Google Drive, é uma ferramenta para a confecção de formulários online, de coleta de dados e de forma eletrônica.

da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos”.

Conforme Gil (2016, p. 121), o questionário pode-se definir “como a técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc”. O questionário é uma ferramenta de coleta de dados elaborado por uma sequência de perguntas, que são preenchidas sem a presença do pesquisador (Rampazzo, 2015).

Segundo Kauark et al (2010, p. 31), “os questionários podem ser abertos (questões dissertativas), fechados (questões objetivas) ou mistos (os dois tipos de questões no mesmo instrumento)”. Nesse trabalho utilizamos o questionário misto, com 18 questões com as opções de resposta (múltipla escolha) e 1 questão dissertativa (respostas são escritas), conforme consta no Apêndice.

No questionário foram utilizadas respostas de múltipla escolha, de escalas nominal e ordinal, sendo que a ordinal na escala Likert. A escala Liker, em homenagem ao seu criador Rensis Likert, é uma escala de resposta mais utilizadas em pesquisas de opinião. A escala Likert, para Richardson (2015, p. 267), “começa com a coleta de uma quantidade importante de itens que indicam atitudes negativas e positivas sobre um objeto, instituição ou tipo de pessoa”. A escala Likert abrange circunstâncias de pior até ao melhor.

Capítulo IV - Apresentação e discussão dos resultados

Neste capítulo iremos apresentar e discutir os resultados encontrados e evidenciar as principais conclusões, conforme o questionário aplicado. Os resultados serão confrontados com os dados encontrados com a literatura pesquisada.

4.1. Caracterização dos Indivíduos

Na Tabela 1 demonstra dados sobre os Pró-Reitores de Administração dos Institutos Federais:

Tabela 1 - Distribuição de Frequência e Percentual da caracterização dos indivíduos aos quais foi aplicado o questionário.

Variáveis	Frequência	Percentual (%)	Percentual Acumulado (%)
Área de Formação			
Ciências Agrárias	1	3,2	3,2
Ciências Exatas e da Terra	4	12,9	16,1
Ciências Humanas	9	29,0	45,2
Ciências Sociais Aplicadas	13	41,9	87,1
Engenharias	3	9,7	96,8
Outros	1	3,2	100,0
Nível de Escolaridade			
Ensino Superior	2	6,5	6,5
Especialização	13	41,9	48,4
Mestrado	12	38,7	87,1
Doutorado	4	12,9	100,0
Tempo de atuação como Pró-Reitor			
De 0-1 ano	11	35,5	35,5
De 2-4 anos	12	38,7	74,2
De 4-5 anos	1	3,2	77,4
De 5-6 anos	4	12,9	90,3
Superior a 6 anos	3	9,7	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para esta pesquisa, considerou-se importante saber a formação dos servidores respondentes, do total dos 31 respondentes, observa-se que a maioria são formados na área de conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas 13 (41,9%), depois em Ciências Humanas 9 (29%), 4 (12,9%) Ciências Exatas e da Terra, 3 (9,7%) Engenharias, 1 (3,2%) em

Ciências Agrárias. A única resposta em “outros” foi para o caso em que o indivíduo possui duas formações, Engenharia Civil e Tecnologia da Informação, e o questionário aplicado não contemplava a opção de marcar mais de uma resposta.

Considerando que para ocupação de um cargo de gestão ter qualificação é importante, pode-se destacar que a maioria (51,6%) são pós-graduados com o título de Mestre e/ou Doutor. Além disso, 12,9% possuem doutorado como maior nível de escolaridade, 38,7% Mestrado, 41,9% Especialização, e apenas 6,5% concluíram o Ensino Superior e não possuem pós-graduação.

A maioria (64,5%) dos respondentes do questionário tem mais que dois anos que atuam no cargo, portanto, deduz-se que têm experiência nas atividades que desenvolvem. De 0-1 ano 35,5%, de 2-4 anos 38,7%, de 4-5 anos 3%, de 5-6 anos 12,9% e superior a 6 anos 9,7%.

4.2. Análise das Questões de Investigação

Apresentamos a seguir, na Tabela 2, a análise quantitativa da investigação de forma gradativa e discutimos esses resultados com base na literatura apresentada:

Tabela 2 - Instrumentos de planejamento, monitoramento e características dos IFs.

Variáveis	Frequência	Percentual (%)	Percentual Acumulado (%)
Qual o instrumento de planejamento utilizado para estabelecer as necessidades			
Sem opinião	4	12,9	12,9
Orçamento participativo	4	12,9	25,8
PDI	1	3,2	29,0
PAA e/ou PTA conforme PDI	8	25,8	54,8
PAA e/ou PTA conforme o orçamento disponível	10	32,3	87,1
Outros	4	12,9	100,0
O instrumento utilizado é o mais adequado			
Discordo totalmente	1	3,2	3,2
Discordo parcialmente	3	9,7	12,9
Concordo parcialmente	19	61,3	74,2
Concordo totalmente	7	22,6	96,8
Sem opinião	1	3,2	100,0
Qual critério utilizado para classificar as prioridades			
Os <i>campi</i> mais antigos	1	3,2	3,2

Os <i>campi</i> com menos recurso de investimento	5	16,1	19,4
Os <i>campi</i> com mais alunos	1	3,2	22,6
Os <i>campi</i> iniciando cursos novos e precisam de laboratórios	3	9,7	32,3
Os <i>campi</i> que irão reconhecer cursos e precisam de laboratórios	2	6,5	38,7
Outros	19	61,3	100,0
<i>Campi</i> com orçamento participativo			
Nenhum	3	9,7	9,7
1% - 40%	6	19,4	29,1
41% - 60%	3	9,7	38,80
61% - 80%	4	12,9	51,70
Superior a 81%	12	38,7	90,40
Sem opinião	3	9,7	100,0
Elaboração de PAA e/ou PTA			
Não	10	32,3	32,3
Sim	21	67,7	100,0
O PAA e/ou PTA está em conformidade com o PDI do IF			
Não	4	19,05	19,05
Sim	17	80,95	100,0
Utiliza o PDI como instrumento de planejamento			
Discordo parcialmente	4	12,9	12,9
Concordo parcialmente	20	64,5	77,4
Concordo totalmente	7	22,6	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto a primeira questão de investigação. Dos 31 IFs respondentes, 32,3%, ou seja, 10 IFs, utilizam o PAA e/ou o PTA elaborado conforme o orçamento disponível, a seguir, 25,8% dos IFs adota o PAA e/ou o PTA elaborado conforme o PDI, ainda tivemos 12,9% para orçamento participativo, 3,2% para PDI, 4% responderam “outros”, tais como: Plano de necessidades específico, compreendendo projetos e orçamentos para implantação dos *campi* da expansão III; Levantamento de demanda consideradas essenciais e urgente para execução das atividades nos *campi*; Utilizam os recursos nas unidades de expansão e elas ainda não constavam no PDI anterior, com isso o recurso é utilizado conforme demanda prioritária; E conforme o PDI e atendimento aos seguintes critérios: 1 - Segurança/Regularidade; 2 - Aluno; 3 - Terreno; 4 - Recurso; 5 - Projetos. Para Lope & Costa (2014, p. 10), o PAA e PTA deve ser elaborado anualmente para que “demonstre as ações que vão ser desenvolvidas nesse período, visando identificar como serão utilizados os recursos institucionais”.

Os resultados deste estudo apontam que a maioria dos IFs utilizam o instrumento PAA ou PTA, conforme orienta Lopes & Costa (2014, p. 10), quando menciona que estes instrumentos indicam planejamento adequado sobre a utilização dos recursos das instituições.

Em relação a segunda questão de investigação, 83,9% concordam que o instrumento utilizado no seu IF para tomada de decisão do planejamento da ação orçamentária 20RG é o mais adequado, sendo que 61,3% concordam parcialmente e 22,6% concordam totalmente. Destes resultados, percebe-se que os gestores dos IFs aprovam o instrumento que estão utilizando na tomada de decisão.

Quanto a terceira questão, o critério mais utilizado nos IFs para classificar as prioridades da ação orçamentária 20RG, a ser solicitado ao MEC via TED, 61,3% dos respondentes assinalaram a alternativa “outros”, sendo que a mais citada foi a necessidade de infraestrutura, por exemplo: necessidades mínimas de infraestrutura para cada *campi*; necessidade de salas de aulas para não prejudicar o ensino; estruturas de laboratórios; necessidades de infraestrutura aos *campi* em expansão; atender as prioridades do MEC, que é retornar as obras paralisadas e terminar as que estão em andamentos; teve um IF que respondeu que as prioridades são “elencadas pelo Colégio de Dirigentes, levando em consideração as reais necessidades de cada unidade, onde entram como base para a tomada de decisão principalmente fatores como: relação nº de alunos X salas de aula”, teve um IF que mescla cursos novos com reconhecimentos de cursos, e outro IF respondeu que é conforme a portaria interna de Plano Anual de Infraestrutura. Para 16,1%, o critério utilizado para classificar as prioridades são os *campi* com menos recursos de investimentos e 9,7% utilizam o critério os *campi* iniciando cursos novos e precisam de laboratórios. Portanto, o critério mais utilizado é a necessidade de infraestrutura, nesse sentido, cada IF estabelece um parâmetro para selecionar a infraestrutura que será atendida, ou seja, para alguns IFs o critério é atender os *campi* que necessitam de salas de aulas, para outros os *campi* que precisam de laboratórios, entre outras infraestruturas.

Conforme a quarta questão, constata-se que para 12 IFs, 38,7% participaram da pesquisa respondendo que 81% dos *campi* a ele vinculados utilizam a modalidade de orçamento participativo, para 6 (19,4%) IFs de 1% a 40% dos *campi* o orçamento é participativo, para 3 (9,7%) IFs não teve opinião e 3 (9,7%) IFs em nenhum *campi* o orçamento é participativo, significa que para esses 6 IFs os *campi* não têm participação da comunidade

escolar na elaboração do orçamento. Segundo Lope & Costa (2014, p. 10), “planejamento é um dos pilares ou uma das fases do ciclo da gestão, especialmente a gestão participativa que deve estar alicerçada por um planejamento participativo”. Conforme as autoras, a participação da comunidade no planejamento é essencial, é necessária uma construção coletiva do orçamento, onde todos possam participar.

Referente a quinta questão, 32,1% não elaboram o PAA ou o PTA para ação orçamentária 20RG, o PAA ou o PTA é elaborado para ação orçamentária 20RG por 67,7% (21) dos IFs. Na pesquisa de Lope & Costa (2014, p. 10), o resultado idêntico, quanto ao planejamento os institutos elaboram anualmente o PAA ou PTA. Dos 21 IFs que elaboram o PAA e/ou o PTA da ação orçamentária 20RG, 80,95% elaboram em conformidade com o PDI, este resultado está alinhado com a pesquisa da Lope & Costa (2014, p. 10). Nos IFs, o PDI é um instrumento de planejamento estratégico para um determinado período e exigido perante a legislação de criação dos Ifs. Com efeito, o PDI foi considerado como principal instrumento de planejamento para as despesas da ação orçamentária de Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica (20RG), sendo 87,1%, desse resultado, 64,5% concordam parcialmente e 22,6% concordam totalmente. Segundo Groschupf (2015, p. 90-91), as instituições utilizam o PDI para fins de planejamento e gestão. Na mesma linha, Lope & Costa (2014, p. 10-11), o início do planejamento nos IFs partiu-se do PDI, que deve ser um dos pilares ao planejamento estratégico, numa perspectiva de alcançar o desenvolvimento da instituição como um todo e “o PDI é utilizado na maioria dos institutos federais como ferramenta de gestão e base de discussões e decisões estratégicas”. Pode-se concluir que o PDI é um instrumento utilizado pelos IFs como planejamento da ação orçamentária 20RG.

4.3. Resultados Adicionais

Após concluir a análise das questões de investigação, apresenta-se outros dados e análises do questionário aplicado, conforme Tabela 3:

Tabela 3 - Características dos IFs e o Planejamento.

Variáveis	Frequência	Percentual (%)	Percentual Acumulado (%)
Número de <i>Campi</i> por IF			

01-07 <i>campi</i>	4	12,9	12,9
08-13 <i>campi</i>	11	35,5	48,4
14-20 <i>campi</i>	12	38,7	87,1
21-26 <i>campi</i>	3	9,7	96,8
Superior a 27 <i>campi</i>	1	3,2	100,0
O Planejamento é Importante			
Discordo totalmente	1	3,2	3,2
Concordo parcialmente	1	3,2	6,5
Concordo totalmente	29	93,5	100,0
O PDI colabora para atingir os objetivos/met			
Concordo totalmente	6	19,4	19,4
Concordo parcialmente	20	64,5	83,9
Discordo parcialmente	3	9,7	93,6
Discordo totalmente	2	6,5	100,0
Acompanha, monitora e avalia as metas			
Realiza a cada 6 meses	15	48,4	48,4
Realiza a cada 12 meses	4	12,9	61,3
Realiza eventualmente	9	29,0	90,3
Sem opinião	3	9,7	100,0
Percentual de execução das Metas			
Nenhum	1	3,2	3,2
1% - 40%	7	22,6	25,8
41% - 60%	2	6,5	32,3
61% - 80%	5	16,1	48,4
Superior a 81%	7	22,6	71,0
Sem opinião	9	29,0	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto a quantidade de *campi* que os IFs possuem. De 14 (quatorze) a 20 (vinte) *campi* são 38,7% dos IFs, de 8 (oito) a 13 (treze) *campi* são 35,5% e de 1 (um) a 7 (sete) *campi* são 12,9%. Desses dados, observou-se que 74,2% dos IFs tem entre 8 (oito) a 20 (vinte) *campi* para ser atendido com os recursos de investimento do MEC/SETEC, *campi* que estão em plena expansão, necessitando de recurso. Esses *campi* têm diferentes espaços culturais e sociais, e estão espalhados pelo estado, sendo, em alguns uma distância considerada, o que dificulta a logística dos IFs. Conforme Lope & Costa (2014, p. 9), esta distância “exige um modelo de gestão diferenciado, específico e complexo”, que atende estas necessidades.

Tendo em conta os resultados apresentados, é importante salientar a importância do planejamento, para 96,7%, sendo 29 dos 31 respondentes do questionário, o planejamento é importante, com isso, percebe-se como o planejamento é importante para os IFs.

Conforme Lope & Costa (2014, p. 9-10), em 2014, os IFs estavam em fase de implantação do planejamento, para as autoras a cultura de planejamento dos institutos federais está em processo de formação, não existia na maioria das instituições que deram origem aos institutos.

Quanto à questão sobre se o PDI colabora para atingir os objetivos/metastabelecidas para ação 20RG, 83,9% concordam. Os PDIs não especificam a origem do valor, ou seja, se estes são vinculados a LOA do MEC ou da SETEC, por exemplo. Contudo, a previsão de despesas com investimentos no PDI contribui para atingir os objetivos e metastabelecidas na ação 20RG, porque a execução da ação orçamentária 20RG pode ser com base nessas prioridades já elencadas, o quer dizer que o PDI pode ser utilizado como instrumento para tomada de decisão. Nessa mesma linha, Groschupf (2015, p. 64) afirma que PDI é um instrumento de planejamento das instituições públicas. Percebe-se que os IFs utilizam o PDI como instrumento de planejamento e o mesmo contribui para atingir as metastas.

Para Galvão (2016, p. 20) e Mizael et al (2012, p. 18), os IFs carecem de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos documentos de planejamento. O acompanhamento sistematizado da execução das metastas e prioridades se faz necessário para que não haja desvirtuação dos objetivos e metastas propostas. Desta forma, questionamos se os IFs fazem o monitoramento e avaliação das metastas estabelecidas para ação orçamentária 20RG, 9,7% não tem opinião, ou seja, não fazem o acompanhamento, e 90,3% dos IFs fazem o monitoramento, sendo que 29% realizam eventualmente, 48,4% a cada 6 meses e 12,9% realiza a cada 12 meses. Segundo Lope & Costa (2014, p. 10), o PDI de um instituto federal depois de construído deve ser executado/desenvolvido para que efetivamente cumpra seu papel, para as autoras, na “maioria dos institutos já está ocorrendo em algum nível o processo de acompanhamento/monitoramento/avaliação do PAA/PTA. Entretanto, em relação ao PDI não há ainda esse processo implantado na grande maioria das instituições”. Portanto, o resultado obtido não está conforme as investigações de Galvão (2016), Mizael et al (2012) e Lope & Costa (2014).

Sobre o percentual de execução das metastas previstas no planejamento para a ação orçamentária 20RG. 38,7% dos IFs executaram acima de 61% as metastas previstas, e 29% não tiveram opinião. Ainda falta 3 (três) meses de execução, portanto, será liberado mais

orçamento via TED, essa porcentagem de execução poderá aumentar até o final do exercício de 2018.

A Tabela 4 demonstra o resultado sobre a não consignação do orçamento da ação 20RG na LOA de 2018 pelo MEC/SETEC e qual as medidas tomadas pelos IFs para subsidiar as necessidades de aquisições:

Tabela 4 - Orçamento dos IFs.

Variáveis	Frequência	Percentual (%)	Percentual Acumulado (%)
O não destaque da ação orçamentária 20RG na LOA/2018, impacta na execução das metas			
Discordo parcialmente	1	3,2	3,2
Concordo parcialmente	10	32,3	35,5
Concordo totalmente	20	64,5	100,0
O recurso de investimento disponibilizado pelo MEC é suficiente			
Discordo totalmente	16	51,6	51,6
Discordo parcialmente	8	25,8	77,4
Concordo parcialmente	6	19,4	96,8
Concordo totalmente	1	3,2	100,0
Ação mais relevante implantada para ampliação do orçamento de investimento			
Ação em conjunto com outro Ministério do Poder Executivo	2	6,5	6,5
Emendas parlamentares	26	83,9	90,3
Outros	3	9,7	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Da Tabela 4, observa-se que 96,8% dos questionados concordam que o não destaque da ação orçamentária 20RG na LOA/2018 do IF implica na execução das metas previstas no planejamento. Com efeito, constata-se que o não conhecimento da previsão orçamentária de investimento nos IFs, isto é, ter consciência do valor orçamentário somente no exercício corrente prejudica todo o planejamento e dificulta a execução do recurso no decorrer do exercício. Além do mais, pelo curto prazo para a tomada de decisão, talvez a opção escolhida para a execução do orçamento não seja a mais adequada.

Dessa mesma tabela, nota-se que 77,4% concordam com o entendimento de que, os recursos de investimento disponibilizados pelo MEC, para a ação orçamentária 20RG, via TED, não são suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Na investigação de Groschupf (2015, p. 87), observou-se de maneira contrária,

ou seja, o resultado encontrado pela autora assevera que os recursos disponibilizados para as universidades são suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino, pesquisa e para viabilizar seu plano de extensão. Conforme o Gráfico 2 percebe-se que o orçamento inicial de investimento até o exercício de 2014 crescia ano a ano, e por isso, entende-se que este resultado da pesquisa da autora Groschupf, reflete este período, talvez se fosse aplicado hoje para os mesmos respondentes não seria o mesmo resultado, devido a escassez de orçamento.

A emenda parlamentar, com 83,9%, é a ação mais relevante que tem sido implantada para ampliação do orçamento de investimento dos IFs. Dos respondentes. 6,5% (2) buscaram essa ação em conjunto com outro Ministério do Poder Executivo, para 9,7% (3), a opção respondida foi “outros”, sendo que dois respondeu que estão negociando junto à SETEC para obtenção de mais recursos e apresentações aos políticos do estado para angariar recursos por meio de emendas parlamentares e para outro IF é a solicitação de TED ao MEC.

Em relação sobre comentários que julgar importante, cinco responderam esta questão, o que representa 16,13% da amostra. Entre as respostas temos: Os recursos de investimento deveriam ser consignados na Lei Orçamentária. Dessa forma as Instituições podem fazer seu planejamento de aplicação dos recursos baseados em seu PDI's com o instrumento mais adequado a cada comunidade; Falta de estudos por parte do MEC quanto as necessidades de estruturação da rede; O MEC avalia o PDI aprovado de cada instituição, dando apoio e suporte para consecução das metas e ações estabelecidas; Além de Emendas Parlamentares, Convênios com outros órgãos; E a retenção do orçamento de 20RG junto a SETEC é um retrocesso, pois a liberação destes recursos envolve, muitas vezes, critério político. Dessas passagens, nota-se que os IFs estão preocupados com a não consignação dos valores de investimento na LOA, o que atrapalha, segundo os questionados o planejamento. Esse planejamento poderia ser elaborado conforme instrumento de cada instituição, ou ainda, o MEC poderia dar suporte para ter êxito nas ações e ter um estudo apropriado da estrutura de cada unidade.

Considerações finais

5.1. Principais Conclusões

Os IFs completam em 29 de dezembro de 2018 10 anos de existência. Vinculados a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica da União, os IFs possuem raízes históricas no ano de 1909, quando o então Presidente da República Nilo Peçanha, cria 19 escolas federais de artes e ofícios. De lá para cá, são 109 anos de história de uma rede que busca ofertar educação profissional às classes populares brasileiras. Durante essa trajetória, a Rede Federal possuiu escolas com diversas denominações, como Escolas de Aprendizés Artífices, Escolas Industriais Federais, Escolas Agrícolas Federais, Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica, entre outros, para então, em 2008, surgirem os Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica. Atualmente, a rede de escolas federais conta, segundo dados do Ministério da Educação, com 595 *campi*, os quais estão presentes em todos os Estados federados, e atende em diversos níveis e modalidades de ensino.

Os IFs dependem do Governo Federal para a sua manutenção e investimentos, ou seja, eles recebem da União, orçamento público destinado a manter e a equipar as instituições. Para a divisão do orçamento disponibilizado pelo Estado entre os 595 *campi*, é utilizado uma metodologia de cálculo, sendo a sua principal variável a quantidade de alunos matriculados. Esse recurso no decorrer do exercício financeiro pode sofrer contingenciamentos ou cortes, isso devido aos limites da arrecadação de tributos (impostos, taxas, contribuições e outras). Portanto, os IFs trabalham com a incerteza sobre o orçamento e, essa indecisão prejudica o planejamento, pois, gerir sem saber qual o valor do orçamento que será disponível durante o exercício, exige um planejamento estratégico bem elaborado e flexível.

Em 2018, essa incerteza sobre o orçamento dos IFs está posta de forma ainda mais clara. Isso porque a LOA aprovada e sancionada pelo Presidente da República, através da Lei nº 13.587/2018, a qual estimou a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018, consignou todo o valor de investimento na Ação 20RG - Expansão e

Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica como sendo emendas parlamentares. Com efeito, no decorrer dos exercícios, várias dessas emendadas foram canceladas e os IFs, a partir de então, passando a não contar com orçamento de investimento na LOA, ficou dependente de descentralizações do MEC/SETEC, prejudicando, dessa forma, os investimentos planejados para toda rede de escolas federais.

Para superar a falta de orçamento e as mudanças rápidas, são exigidos dos gestores públicos a capacidade de tomadas decisões que superem inúmeros desafios, adversidades, as quais devem ser pautadas em atitudes e atuações com transparência. Esta lisura é determinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), quando exige o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência aos limites exigidos por esta lei, e, também, quando previne riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para muitos autores, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente que contempla a participação da sociedade nas decisões e a escolha de definições que levem o Estado a prestar aos cidadãos um serviço público de qualidade. Serviço esse que atenda aos interesses da sociedade como um todos e não uma parte dela. O grande desafio, portanto, é realizar um planejamento que seja estratégico para as instituições, isto é, aquele que possa projetar o futuro, integrando todos os envolvidos.

De início, os IFs utilizam como planejamento as leis orçamentárias e, a partir delas, emitem normativas e documentos internos de planejamento. Dentre esses documentos destacam-se o PAA e o PTA, os quais descrevem o planejamento de execução orçamentária, de maneira que abarque as ações curto prazo. Para o longo prazo, destaca-se o PDI. Exigido por lei, o PDI se apresenta como ferramenta indispensável ao planejamento dos IFs, pois norteia as ações que devem ser desenvolvidas para alcançar os objetivos. Nele são traçados os caminhos a serem seguidos para um período de 5 anos, contendo os indicadores e metas que possa ser monitorada, acompanhada e avaliada.

O PDI é o instrumento que orienta as rotinas gerenciais das instituições, que estabelece as ações estratégicas necessárias para alcançar os objetivos. Deve ser construído em um modelo de gestão democrático, com a participação da comunidade acadêmica em todos as fases, além de evidenciar a realidade institucional em harmonia com os recursos

disponíveis. O PDI deve apresentar, também, as pretensões da comunidade institucional, direcionando a expansão, os anseios sociais e sinalizando onde se pretende chegar.

A fase de monitoramento faz parte do processo de planejamento, isto é, não basta apenas fazer um planejamento, é preciso acompanhar a fase de execução para verificar se as metas estão sendo atingidas, ou realizar os ajustes necessários para que os objetivos não deixem de ser alcançados. Se o planejamento não possuir formas de monitoramento, pode se considerar ele fadado ao fracasso.

5.2. Limitações do Estudo

A principal limitação encontrada foi a ausência ou o baixo número de pesquisas acadêmicas que retratassem sobre a metodologia de cálculo de orçamento dos IFs e, em especial, de trabalhos sobre o detalhamento do orçamento de investimento, no caso, da ação 20RG.

5.3. Recomendações de Trabalhos Futuros

Tendo em vista o não esgotamento da questão central, sugere-se, como pesquisas futuras, realizar uma investigação sobre a diferença do montante de recurso de investimento disponibilizado pelo MEC/SETEC aos IFs, excluindo os valores de investimento consignado na LOA dos IFs. Ou ainda, realizar uma pesquisa junto ao MEC/SETEC sobre os critérios utilizados para estabelecer o valor à ser distribuído via TED aos IFs.

Referências Bibliográficas

Amador, V. V. B. (2015). *Planeamento estratégico para abertura e implementação de um ginásio desportivo*. (Tese de Mestrado). Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto – Instituto Politécnico do Porto, Portugal. Recuperado de <http://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/6415>.

Amaral, H. K. do. (2014). Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, 57(4), 549-563. Recuperado de <https://doi.org/10.21874/rsp.v57i4.211>.

Amaral, N. C. (2008). Autonomia e Financiamento das IFES: Desafios e Ações. *I Fórum Sobre as IFES: o TCU promove a busca de soluções*, 13(3), 647-680. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000300003>.

Assis, L. G. B. de. (2010). *Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento*. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042010-083530/>.

Augustinho, S. M. (2013). *A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de controle social para a “governança” do estado: um estudo sobre a compreensão da evidenciação das demonstrações contábeis públicas pelos líderes comunitários da cidade de Curitiba no ano de 2013*. (Tese de Mestrado). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, PR, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.utfpr.edu.br:8080/jspui/handle/1/726>.

Barbosa, E. R., & Brondani, G. (2004). Planejamento estratégico organizacional. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, 1(2), 107-123. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5902/198109466235>.

Bodini, V. L. (1998). *Planejamento estratégico em universidades*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil. Recuperado de http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1998_ART139.pdf.

Borges, E. F., Pereira, J. M., & Borges, G. M. da C. (2015). Gestão Pública no Brasil: Uma Proposta de Mensuração da Educação Fiscal do Cidadão. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 9(25), 3-15. Recuperado de <https://doi.org/10.11606/rco.v9i25.55522>.

Brezinski, M. A. S. (2011). *O novo modelo para a educação profissional e tecnológica e a avaliação institucional: efeitos das políticas públicas sobre a configuração do Instituto Federal de Santa Catarina*. (Tese de Mestrado) Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, SP, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/251099>.

Cardoso, A. L. R. (2016). *A qualidade do gasto público: o caso dos Institutos Federais de Educação*. (Tese de Mestrado) Universidade de Brasília, DF, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.unb.br/handle/10482/20897>.

Cavalheiro, J. B. & Flores, P. C. (2001). O planejamento governamental na LRF como forma de aplicação do gerenciamento por resultados e o equilíbrio das contas públicas. *VII Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul*. Recuperado de https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001749.pdf.

Cervo, A. L., Bervian, P. A., & Silva, R. da. (2007). *Metodologia científica*. (6a ed.). São Paulo: Pearson Prentice Hall.

Chiavenato, I. (2004). *Administração nos novos tempos*. (2a ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.

Costa, P. Á. da C. (2016). *A (I)literacia no Setor Cooperativo – A Reserva de educação e formação cooperativas*. (Tese de Mestrado). Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto – Instituto Politécnico do Porto, Portugal. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10400.22/9659>.

Costa Júnior, A. G. (2014). O orçamento participativo na gestão pública: *Artigos - Conteúdo Jurídico*. Recuperado de <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46896&seo=1>.

Delgado, B. F. F. (2015). *A importância do capital humano nas organizações*. (Tese de Mestrado). Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto – Instituto Politécnico do Porto, Portugal.

Dias, P. H. R. de C. (2016). *Planejamento estratégico: Fatores facilitadores e dificultadores em uma Instituição Federal de Ensino*. (Tese de Mestrado). Universidade de Brasília, DF, Brasil.

Erber, F. S. (2008). Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. *Nova Economia*, 18(1), 11-31. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0103-63512008000100001>.

Fairholm, M. R. (2009). Leadership and organizational strategy. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 14(1), 1-16. Recuperado de <https://www.innovation.cc/scholarly-style/fairholm3.pdf>.

Ferreira, A. B. de H. (1986). *Novo dicionário da língua portuguesa*. (2a ed.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Figueiredo, T. M. R. de V. (2017). *O Brasil moderno e a educação para o trabalho em Cuiabá: A escola de aprendizes artífices de Mato Grosso (1909-1942)*. (Tese de Mestrado) Universidade Federal de Goiás, GO, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/7733>.

Figueiredo, T. M. R. de V., & Queiroz, E. M. O. de. (2018). *O Brasil moderno e a educação para o trabalho em Cuiabá: A escola de aprendizes artífices de Mato Grosso (1909-1942)*. Mestrado Interinstitucional em Educação UFG-IFMT: uma parceria com resultados significativos/Organizado por Nádia Cuiabano Kunze, 1(1), 33–50.

FORPLAN (2017). *Metodologia da matriz orçamentária da rede de ensino profissional e tecnológico de 2018*. Recuperado de <https://www2.ifal.edu.br/ifal/reitoria/pro-reitorias/administracao/orcamento-e-contabilidade/orcamento/comissao-fordap-de-gestao-orcamentaria/material-apresentado-nas-visitas-aos-campi-1o-semester-2018/metodologia-da-matriz-conif-2018.pdf/view>.

Francisco, T. H. A., Nakayama, M. K., Ramos, A. M., & Oliveira, P. C. (2012). A contribuição do PDI nas atividades de planejamento e gestão das instituições de educação superior. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, 5(3),81-107. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2012v5n3p81>.

Galvão, A. A. A. (2016). *Plano de desenvolvimento institucional: uma proposta para elaboração e acompanhamento pelos Institutos Federais*. (Tese de Mestrado). Universidade de Brasília, DF, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.unb.br/handle/10482/20967>.

- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projeto de pesquisa*. (4a ed.). São Paulo: Atlas.
- Gil, A. C. (2016). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (6a ed.). São Paulo: Atlas.
- Groschupf, S. L. B. (2015). *O orçamento público como instrumento para o Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PDI): um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do Estado do Paraná*. (Tese de Mestrado) Universidade Tecnológica Federal do Paraná, PR, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1167>.
- IFMT, I. F. de M. T. (2017). *Manual do orçamento 2017*. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. Recuperado de http://proad.ifmt.edu.br/media/filer_public/b7/1b/b71b2dd2-7b3f-4806-8af0-a591763ed61e/manual_do_orcamento_2017.pdf.
- IFRN, I. F. do R. G. do N. (2013). *Plano de Ação 2014*, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Recuperado de <http://portal.ifrn.edu.br/institucional/planejamento/plano-de-acao-2014/view>, consulta realizada em 18 de dezembro de 2017.
- IFRR, I. F. de R. (2015). *Plano de Anual de Trabalho 2016*. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima. Recuperado de <http://reitoria.ifrr.edu.br/pro-reitorias/prodin/arquivos/pat2016/PAT%202016%20IFRR.pdf>.
- IFRS, I. F. R. G. do S. (2016). *Plano de Ação 2017*, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Recuperado de <https://ifrs.edu.br/wp-content/uploads/2017/07/Plano-de-Ação-2017.pdf>.
- Karpinski, J. A., Resmini, G., & Raifur, L. (2016). A efetividade da Lei Orçamentária Anual – LOA: um estudo do crescente número de alterações Orçamentárias em um Município de Pequeno Porte na Região Centro Sul do Estado do Paraná. *Revista Capital Científico - Eletrônica*, 2(1), 109-121. Recuperado de <http://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/3849/3002>.
- Kauark, F. D. S., Manhães, F. C. & Medeiros, C. H. (2010). *Metodologia da pesquisa: um guia prático*. Bahia. Via Litterarum.

- Kunze, N. C. (2006). *A escola de aprendizes artífices de Mato Grosso, 1909-1941*. (1aed.). Cuiabá: Cefetmt.
- Kohama, H. (2008). *Contabilidade pública - Teoria e prática*. (10a ed.). São Paulo: Atlas.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. de A. (2010). *Fundamentos de metodologia científica*. (7a ed.). São Paulo: Atlas.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. de A. (2017). *Fundamentos de metodologia científica*. (8a ed.). São Paulo: Atlas.
- Lima, D. V. de, & Castro, R. G. de. (2007). *Contabilidade pública: Integrando União, Estados e Municípios*. São Paulo: Atlas.
- Lima, F. B. G. de. (2013). A Formação de professores nos Institutos Federais: Perfil da Oferta. *Revista Eixo*,2(1), 83-105. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.19123/eixo.v2i1.104>.
- Lima, K. V. A. de, & Assis, L. M. de. (2018). *Criação e Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica em Mato Grosso (IFMT)*. Mestrado Interinstitucional em Educação UFG-IFMT: uma parceria com resultados significativos/Organizado por Nádia Cuiabano Kunze, *I*(1), 66-81.
- Lindoso, G. C. (2016). *Integração entre Planejamento Estratégico e orçamento como forma de otimizar recursos e criar valor para a organização: um estudo na Universidade Federal do Amazonas*. (Tese de Mestrado). Universidade Federal do Amazonas, AM, Brasil. Recuperado de <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5685>.
- Lope, J. R. F. S., & Costa, P. L. S. (2014). Identidade institucional e gestão participativa nos institutos federais: possibilidades de fortalecimento e ressignificação a partir do PDI. *XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU*. Recuperado de <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/131839>.
- Luz, T. M. K. da. (2014). *O plano de desenvolvimento institucional (PDI) como instrumento de gestão e aplicação de políticas públicas: um estudo em instituições públicas de ensino superior do estado do Paraná*. (Tese de Mestrado). Universidade

Tecnológica Federal do Paraná, PR, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/790>.

Mauch, J., & Park, N. (2003). *Guide to the Successful Thesis and Dissertation: A Handbook For Students And Faculty*, Fifth Edition (5th ed.). New York: CRC Press.

Maximiano, A. C. A. (2011). *Introdução a administração*. (8a ed.). São Paulo. Atlas.

Menezes, M. F. et al., (2015). Matriz de Distribuição do Orçamento para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Análise Crítica e Proposição de um Novo Modelo. *XVI Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão da Tecnologia*, em Porto Alegre. Recuperado de <http://altec2015.nitec.co/altec/papers/754.pdf>.

Mesquita, C. A. de O. (2012). *O Planeamento estratégico nos hospitais portugueses num contexto de austeridade: o caso particular dos Hospitais E.P.E.* (Tese de Mestrado). Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto – Instituto Politécnico do Porto, Portugal.

MEC, Ministério de Educação. (2016). *Instituto Federal - Expansão da Rede Federal*. Recuperado de <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>.

MEC, Ministério de Educação. (2015). *Nota Informativa da SETEC/MEC define uso de campus e campi*. Recuperado de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=20341-nota-informativa-155-2015-setec-pdf&Itemid=30192.

Ministério do Planejamento, D. e G. (2017). *Manual Técnico de Orçamento - MTO. Edição 2018*. Brasília. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/noticias/planejamento-disponibiliza-versao-2018-do-manual-tecnico-orcamentario>.

Mizael, G. A., Vilas Boas, A. A., Pereira, J. R., & Santos, T. de S. (2012). Avaliação do plano de desenvolvimento institucional das universidades federais do consórcio sul-sudeste de Minas Gerais. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, 5(4), 21-42. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2012v5n4p21>.

Otranto, C. R. (2010). Criação e Implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFETs. *Revista de Educação Técnica e Tecnológica em Ciências Agrícolas*, 1(1), 89-108. Recuperado de <http://www.ufrj.br/SEER/index.php?journal=retta&page=article&op=view&path%5B%5D=3128>.

Panato, M. A. (2012). *Orçamento Participativo Municipal e o Desinteresse da População no Exercício Cidadão de Participar*. (Monografia de Especialização). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, PR, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1785>.

Pires, V. A. (2001). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. (2a ed.). São Paulo: Manole.

Quirino, S. R. (2013). Orçamento Público como Fonte de Estudos Educacionais. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, 1(9). Recuperado de <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/24580>.

Rampazzo, L. (2015). *Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação*. (8a ed.). São Paulo: Edições Layola.

Reis, J. L., Salvador, R., Cardoso, S. P., & Pereira Marques, B. (2012). Urban(c)idade: diálogo entre a Sociologia, a Arquitetura, a Economia e a Geografia - a experiência do Mestrado em Metropolização, Planejamento Estratégico e Sustentabilidade. *VII Congresso Português de Sociologia*. Recuperado de <https://econpapers.repec.org/paper/pramprapa/41316.htm>.

Richardson, R. J. (2015). *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. (3a ed.). São Paulo: Atlas.

Santos, F. S. dos. (2013). *Financiamento público das instituições federais de ensino superior - IFES: um estudo da Universidade de Brasília - UnB*. (Tese de Mestrado) Universidade de Brasília, DF, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14141>.

Santos, F. (2015). Plano Anual de Trabalho - PAT do IFRR. Recuperado de <http://www.ifrr.edu.br/reitoria/pro-reitorias/prodin/arquivos/pat2016/PAT%202016%20IFRR.pdf>.

Santos, R. de C. L. F. dos. (2012). *Plano Plurianual e orçamento público*. Recuperado de <https://pt.scribd.com/document/268157138/Plano-Plurianual-e-orcamento-publico>

Segenreich, S. C. D. (2005). O PDI como Referente para Avaliação de Instituições de Educação Superior: Lições de uma Experiência. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 13(47), 149-168. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362005000200003>.

Senado Federal, (2006). *Especial cidadania: para entender o orçamento*. Recuperado de http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/Cartilha_orc.pdf.

Serapioni, M. (2000). Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração. *Ciência & Saúde Coletiva*, 5(1), 187-192. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232000000100016>.

Severino, A. J. (2007). *Metodologia do trabalho científico*. (23a ed.). São Paulo: Cortez.

Severino, A. J. (2016). *Metodologia do trabalho científico*. (24a ed.). São Paulo: Cortez.

Silva, C. J. R. (2009). *Institutos Federais lei 11.892, de 29/11/2008: comentários e reflexões*. Recuperado de <https://pt.slideshare.net/reissulz/lei-11892-08ifcomentadafinal>.

Silva, D. C. (2013). Centralização ou Democracia? Uma reflexão sobre a gestão educacional nos Institutos Federais de Educação, face às perspectivas democratizantes da educação. *Revista Vértices*, 15(3), 45-60. Recuperado de <https://doi.org/10.19180/1809-2667.20130028>.

Silva, F. M. da, & Mello, S. P. T. de. (2013). A implantação da gestão por competências: Práticas e resistências no setor público. *Revista Eletrônica de Administração e Turismo - ReAT*, 2(1), 110-127. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.15210/reat.v2i1.1959>.

Silva, R. H. V. da. (2012). *O programa de expansão da educação profissional na Escola de Música de Brasília: a perspectiva de professores*. (Tese de Mestrado) Universidade de Brasília, DF, Brasil. Recupardo de <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13697>.

Silva, R. A. da, Albuquerque, K. S. L. de S., & Neto, J. F. da S. (2011). Orçamento público como instrumento de gestão: análise do programa Todos pela Alfabetização

(TOPA). *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, 3(2), 23-40. Recuperado de <http://www.reacfat.web7003.uni5.net/index.php/reac/article/view/28>.

Simionovski, C. S., Buchele, C. M., Herling, G. M., Herling, L. H. D., Lima, V. A. de. & Moreira, R. T. E. (2013). Disposição dos recursos nos institutos federais de ensino: um estudo de caso nas instituições do Rio Grande do Sul. *XIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC*. Recuperado de <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/113148>.

Siqueira, T. R. de. (2010). *O modelo de gestão dos planos plurianuais: um estudo de caso*. (Tese de Mestrado). Universidade de Brasília, DF, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3396>.

Sodre, A. C. de A. & Alves, M. F. C. (2010). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(3), 414-433. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300003>.

Stunpf, J. de S. (2016). *A expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica: um estudo do Instituto Federal do Paraná, Campus avançado Coronel Vivida*. (Tese de Mestrado). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, PR, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1821>.

Tesouro Nacional. (2017). *Tesouro gerencial*. Recuperado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-gerencial>.

Weingartner, C. B., Pereira, M. F. & Bernardi, I. C. (2012). O Planejamento Estratégico na Gestão de Organizações Públicas. *Coleção Gestão da Saúde Pública - Volume 1*. Recuperado de <http://gsp.cursoscad.ufsc.br/wp/wp-content/uploads/2013/02/Anais-GSP-Vol-1-Artigo-2.pdf>

Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. (4a ed.). Porto Alegre: Bookman.

Legislação Consultada

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Decreto 7.566/1909, de 23 de setembro de 1909. Crêa nas capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Decreto 2.208/1997, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o §2º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm.

Decreto 5.773/2006, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Recuperado de <http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>.

Decreto 6.095/2007, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm.

Decreto 6.170/2007, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm.

Decreto 9.235/2017, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Recuperado de

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=78741-d9235-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192.

Lei Complementar nº 101/2000, 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. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei nº 4.320/1964, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L4320.htm.

Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 2000. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>.

Lei nº 11.892/2008, 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. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm.

Lei nº 12.214/2010, de 26 de janeiro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12214.htm.

Lei nº 12.381/2011, de 9 de fevereiro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12381.htm.

Lei nº 12.595/2012, de 19 de janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12595.htm.

Lei nº 12.677/2012, de 25 de junho de 2012. Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, destinados às instituições federais de ensino. Recuperado de

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12677-25-junho-2012-613458-normaatualizada-pl.pdf>.

Lei nº 12.798/2013, de 4 de abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm.

Lei nº 12.952/2014, de 20 de janeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112952.htm.

Lei nº 13.115/2015, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm.

Lei nº 13.255/2016, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm.

Lei nº 13.414/2017, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm.

Lei nº 13.587/2018, de 02 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm.

Apêndices

Apêndice 1 - Formulário Eletrônico

Fac-simile do formulário eletrônico para coleta de dados da pesquisa de mestrado em Contabilidade e Finanças, por ora intitulada de ESTUDO DO PROCESSO DE DECISÕES DE INVESTIMENTO: o caso dos Institutos Federais Brasileiros no exercício de 2018.

Senhor (a) Pró-Reitor (a) de Administração,

Venho solicitar a V. S.^a, a gentileza e colaboração no preenchimento do questionário em anexo. O questionário refere-se à pesquisa vinculada ao programa de Mestrado em Contabilidade e Finanças do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto (ISCAP), Porto - Portugal, sobre o processo de tomada de decisões no planejamento do orçamento de investimento no exercício 2018, mais precisamente na ação orçamentária de Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica (20RG).

A pesquisa tem como objetivo principal o levantamento de dados para realização de um estudo sobre “quais instrumentos são utilizadas pelos gestores da Rede Federal de Ensino Profissional e Tecnológico para a tomada de decisão na execução do orçamento de investimento da ação 20RG no exercício de 2018” e visa à elaboração da dissertação do Mestrado em Contabilidade e Finanças do ISCAP. A pesquisa foi devidamente aprovada junto ao Comitê de Ética e Pesquisa (CEP/IFMT), conforme CAAE nº 86418918.3.0000.8055 e Parecer nº 2.826.553.

O questionário é direcionado aos 38 (trinta e oito) dirigentes das Pró-Reitorias de Administração dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Trata-se de um formulário eletrônico que contém 19 (dezenove) questões, as quais são tratadas coletivamente e de forma sigilosa, sem identificação.

Solicita-se que o questionário seja respondido até o dia 16/09/2018, isso para atender o cronograma da pesquisa.

Em caso de dúvida e/ou esclarecimento, disponibiliza-se o contato: vandervanio.santos@ifmt.edu.br e/ou (66) 99649-4106.

Por fim, assinala-se que o preenchimento destas questões é importante para a condução da pesquisa, vez que o planejamento estratégico do orçamento de investimento perpassa a tomada de decisões por parte dos Senhores (as) Pró-Reitores (as).

Desde já, agradeço a sua compreensão, ficando no aguardo da sua resposta.

Atenciosamente,

Vandervanio Osni Pacheco dos Santos
Pesquisador - ISCAP
ISCAP/PORTO – PORTUGAL

Apêndice 2 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado (a) a participar, como voluntário (a), da pesquisa que tem como título “ESTUDO DO PROCESSO DE DECISÕES DE INVESTIMENTO: o caso dos Institutos Federais Brasileiros no exercício de 2018”. Caso você concorde em participar, favor preencher o questionário. Sua participação não é obrigatória e, a qualquer momento, poderá desistir e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo à sua relação com o pesquisador ou com a Instituição. Contudo, sua participação contribuirá, positivamente, para pensar sobre instrumentos de planejamento utilizadas pela Rede Federal, podendo servir de base, também, para outros estudos e implementação de instrumentos de planejamento. Neste termo consta o telefone e endereço do pesquisador principal, podendo tirar dúvidas do projeto e de sua participação.

Se concordar em participar da pesquisa, você terá que responder a um questionário, as respostas serão analisadas interpretadas e os dados obtidos serão expostos na forma de Dissertação de Mestrado e apresentada ao programa de Mestrado em Contabilidade e Finanças, do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto/ISCAP – Portugal.

Estudos dessa natureza não oferece risco imediato ao participante, haja vista que a única e exclusiva participação é responder a um questionário sobre o “processo de decisão no planejamento da execução do orçamento de investimento do instituto federal Ação de Expansão e Reestruturação (20RG) no exercício de 2018”.

Você não terá nenhum gasto com a sua participação no estudo e não receberá pelo mesmo. A sua identidade será mantida em sigilo. Os resultados do estudo serão sempre apresentados como retrato de um grupo e não de uma pessoa. Dessa forma, você não será identificado quanto o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. Para isto o pesquisador irá omitir o seu nome dos questionários. Somente o entrevistador e a professora orientadora deste terão acesso ao registro para análise dos dados. Os dados obtidos serão divulgados dentro da instituição, mediante relevância do trabalho poderá ser apresentado em congressos na área de estudo, observando sempre a não identificação do entrevistado.

Este estudo foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto Federal de Mato Grosso, que poderá ser contatado em caso de questões éticas, pelo telefone (65) 3616-4112, E-mail: cep@ifmt.edu.br ou no seguinte endereço:

Local de Atendimento do CEP:

Avenida Senador Filinto Muller, 963, 1º andar, Bairro Duque de Caxias

CEP 78.043-400 Cuiabá – MT - CNPJ: 10.784782/0001-50

Horário de Atendimento da Secretaria do CEP/IFMT:

Segunda a Sexta-Feira das 8:00h às 12:00h e 14:00h às 17:30

O pesquisador responsável pelo estudo poderá fornecer qualquer esclarecimento sobre o estudo, assim como tirar dúvidas, bastando contato no seguinte endereço e/ou telefone.

Nome do pesquisador principal: Vandervanio Osni Pacheco dos Santos

Endereço: Rua dos Xavantes n.º 457 – Condomínio São Georges II – Torre 2, Apto 1703.

Telefone: (66) 99649-4106

e-mail: vandervanio.santos@ifmt.edu.br

- **DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO:** Li informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que toda a linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo de pesquisa foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas. Confirmando também que recebi uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Apêndice 3 - Questionário

1. Qual é a sua área de formação?

- a) Ciências Agrárias.
- b) Ciências Biológicas.
- c) Ciências da Saúde.
- d) Ciências Exatas e da Terra.
- e) Ciências Humanas.
- f) Ciências Sociais Aplicadas.
- g) Engenharias.
- h) Linguística, Letras e Artes.
- i) Outros.

2. Nível de escolaridade?

- a) Ensino Superior.
- b) Especialização.
- c) Mestrado.
- d) Doutorado.
- e) Pós-Doutorado.

3. Há quanto tempo está atuando como Pró-Reitor?

- a) De 0-1 ano.
- b) De 2-4 anos.
- c) De 4-5 anos.
- d) De 5-6 anos.
- e) Superior a 6 anos.

4. Quantos *campi* possui o seu Instituto Federal (IF)?

- a) De 01-07 *campi*.
- b) De 08-13 *campi*.
- c) De 14-20 *campi*.
- d) De 21-26 *campi*.
- e) Superior a 27 *campi*.

5. Na Administração Pública ou em qualquer outro setor, o planejamento é a primeira fase a ser realizada no processo de gestão, pois, por meio dele, são traçadas os objetivos e metas. Na sua concepção, o planejamento é importante no seu IF.

- a) Discordo totalmente.
- b) Discordo parcialmente.
- c) Sem opinião.
- d) Concordo parcialmente.
- e) Concordo totalmente.

6. **A Lei nº 11.892/2008, em seu art. 14, exige que os gestores elaborem o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IF, o qual é um instrumento de planejamento estratégico para um período de 5 (cinco) anos. Em sua opinião, o seu IF utiliza o PDI como instrumento de planejamento para as despesas da ação orçamentária de Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica (20RG).**
- a) Discordo totalmente.
 - b) Discordo parcialmente.
 - c) Sem opinião.
 - d) Concordo parcialmente.
 - e) Concordo totalmente.
7. **Em sua opinião, o PDI do seu IF colabora para atingir os objetivos/metastabelecidas para a ação orçamentária 20RG.**
- a) Discordo totalmente.
 - b) Discordo parcialmente.
 - c) Sem opinião.
 - d) Concordo parcialmente.
 - e) Concordo totalmente.
8. **O monitoramento é importante para verificar se as metas estão sendo atingidas. Assim, como seu IF realiza o acompanhamento, monitoramento e as avaliações das metas estabelecidas para a ação orçamentária 20RG?**
- a) Sem opinião.
 - b) Realiza eventualmente.
 - c) Realiza a cada 6 meses.
 - d) Realiza a cada 12 meses.
9. **Caso utilize ferramentas de monitoramento e avaliação, qual é o percentual de execução das metas previstas para a ação orçamentária 20RG no seu planejamento?**
- a) Sem opinião.
 - b) Nenhuma.
 - c) De 1% - 40%.
 - d) De 41% - 60%.
 - e) De 61% - 80%.
 - f) Superior a 81%.
10. **O seu IF elabora o Plano de Ação Anual ou Plano de Trabalho Anual para a ação orçamentária 20RG?**
- a) Não.
 - b) Sim.
11. **Se a resposta anterior for sim, o Plano de Ação Anual ou Plano de Trabalho Anual é em conformidade com o PDI?**
- a) Não.
 - b) Sim.
12. **Em quantos *campi* no seu IF o orçamento é participativo?**

- a) Sem opinião.
- b) Nenhum.
- c) De 1%-40%.
- d) De 41%-60%.
- e) De 61%-80%.
- f) Superior a 81%.

13. Na Lei Orçamentária Anual de 2018 (LOA/2018) não foi definido o quantitativo de orçamento da ação orçamentário 20RG para cada unidade da rede federal. Esses recursos ficaram concentrados no orçamento do Ministério da Educação (MEC), sendo distribuídos por meio de Termos de Execução Descentralizada (TED). Nesse sentido, em seu IF, qual é o instrumento de planejamento utilizado para estabelecer as necessidades orçamentárias para a ação 20RG junto ao MEC?

- a) Sem opinião.
- b) Orçamento participativo.
- c) PDI.
- d) Plano de Ação Anual e/ou Plano de Trabalho Anual conforme PDI.
- e) Plano de Ação Anual e/ou Plano de Trabalho Anual conforme o Orçamento disponível.
- f) Outros.

14. Conforme a resposta anterior, o instrumento utilizado no seu IF para tomada de decisão do planejamento da ação orçamentária 20RG é o mais adequado.

- a) Discordo totalmente.
- b) Discordo parcialmente.
- c) Sem opinião.
- d) Concordo parcialmente.
- e) Concordo totalmente.

15. Qual é o critério mais utilizado no seu IF para classificar as prioridades da ação orçamentária 20RG, a ser solicitado ao MEC via TED?

- a) Os *campi* mais antigos.
- b) Os *campi* com menos recurso de investimento.
- c) Os *campi* com mais alunos.
- d) Os *campi* com mais servidores.
- e) Os *campi* iniciando cursos novos e precisam de laboratórios.
- f) Os *campi* que irão reconhecer cursos e precisam de laboratórios.
- g) Outros.

16. Na sua opinião, o não destaque da ação orçamentária 20RG na LOA/2018 do seu IF impacta na execução das metas previstas no planejamento.

- a) Discordo totalmente.
- b) Discordo parcialmente.
- c) Sem opinião.
- d) Concordo parcialmente.
- e) Concordo totalmente.

17. Os recursos de investimento disponibilizados pelo MEC, para a ação orçamentária 20RG, via TED, são suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

- a) Discordo totalmente.
- b) Discordo parcialmente.
- c) Sem opinião.
- d) Concordo parcialmente.
- e) Concordo totalmente.

18. Considerando o cenário da LOA/2018, na qual observa-se uma escassez de orçamento de investimento para os IFs, qual ação mais relevante que tem sido implantada para ampliação do orçamento de investimento?

- a) Sem Opinião.
- b) Nenhuma outra ação.
- c) Ação em conjunto com outro Ministério do Poder Executivo.
- d) Ação em conjunto com Estado.
- e) Ação em conjunto com Município.
- f) Ação em conjunto com Ministério Público do Trabalho
- g) Emendas parlamentares.
- h) Outros.

19. Comentários que julgar importante

Obrigado pela sua colaboração!