



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – MESTRADO
PROFISSIONAL/MPPGAV/CE/UFPB

JOÃO CORREIA LIRA NETTO

**GASTO PÚBLICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: uma análise da aplicação
de recursos na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da
Paraíba – IFPB, no período de 2015 a 2017**

JOÃO PESSOA

2019

JOÃO CORREIA LIRA NETTO

**GASTO PÚBLICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: uma análise da aplicação
de recursos na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da
Paraíba – IFPB, no período de 2015 a 2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Linha de pesquisa: Avaliação e Financiamento da Educação Superior em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Targino Moreira

JOÃO PESSOA

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L768g Lira Netto, João Correia.

Gasto público e execução orçamentária: uma análise da aplicação de recursos na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba IFPB, no período de 2015 a 2017 / João Correia Lira Netto. - João Pessoa, 2019.

139 f. : il.

Orientação: Ivan Targino Moreira.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Extensão. 2. Orçamento público. 3. Execução orçamentária. 4. IFPB. I. Moreira, Ivan Targino. II. Título.

UFPB/BC

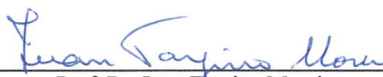
JOÃO CORREIA LIRA NETTO

**GASTO PÚBLICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: uma análise da aplicação
de recursos na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da
Paraíba – IFPB no período de 2015 a 2017**

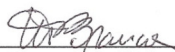
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba como requisito para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: 25 / fevereiro /2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ivan Targino Moreira
Orientador (MPPGAV/CE/IFPB)



Prof.ª. Dr.ª. Uyguaciara Veloso Castelo Branco
Avaliadora Interna (MPPGAV/CE/IFPB)



Prof.ª. Dr.ª. Wanderleya dos Santos Farias
Avaliadora Externa (IFPB)

Dedico à minha família, que me deu o apoio necessário para realização desta conquista.

AGRADECIMENTOS

Grato a Deus por ter me permitido chegar até aqui. “Porque dele e por ele, e para ele, são todas as coisas; glória, pois, a ele eternamente. Amém” (ROMANOS 11:36).

Ao meu pai, Braz, homem íntegro, amigo, “meu querido velho”, obrigado meu pai e amigo por tudo que tens feito por mim. A minha mãe, Neta, mulher de Deus, mãe exemplar, mulher virtuosa, obrigado por tudo, sobretudo, por me ensinar a andar nos caminhos do Senhor. A vocês que nunca mediram esforços para que eu pudesse realizar meus objetivos, serei eternamente grato, devo a vocês tudo que sou hoje.

Aos meus irmãos, César e Karla, obrigado pelas palavras de incentivo e por acreditar nos meus esforços, vocês são presentes de Deus na minha vida.

À estimada amiga, Quézia pelo incentivo e experiências compartilhadas ao longo dessa trajetória.

Com imensa satisfação, agradeço a todos os professores do MPPGAV pelos ensinamentos, em especial, ao professor Dr. Ivan Targino Moreira, que com muita sabedoria, paciência, disciplina e disponibilidade, orientou-me na construção deste trabalho. Gratidão especial, também, às professoras Dra. Uyguaciara Veloso Castelo Branco e Dra. Wanderleya dos Santos Farias pela disponibilidade e valiosas contribuições, que me direcionaram para concretização deste estudo.

Aos amigos do IFPB, agradeço pelas trocas de experiência e por todo apoio que me ofereceram na construção deste estudo, em especial, Marcelo Pereira de Araújo, Carlos Roberto de Almeida, Renata Pariota, Rhenan Varela, Josivan Couras e Ana Patrícia.

Às estimadas secretárias do MPPGAV, Rosilene Mariano e Raquel Pereira, agradeço pela prestimosa atenção e eficiência, sempre que precisei do apoio da coordenação.

À querida Nice, agradeço por todo apoio e atenção, que você continue com essa alegria contagiante.

Aos amigos da turma 3 do MPPGAV, em especial, Jerusalém de Lima Silva, Robson Lima Palmeira, Hallilson Cosmo de Melo, Sinval Gleryston Maciel Quirino, Márcia Erika Maurício do Monte, Fabiana Ramalho, Angélica Gadelha Pordeus, Sérgio Ricardo Figueiredo de Souza. Agradeço pelos bons momentos vivenciados em sala de aula, pelo conhecimento compartilhado e amizades construídas ao longo dessa jornada.

*Consagre ao Senhor tudo o que você faz, e
os seus planos serão bem-sucedidos.*

Provérbios 16:3

RESUMO

Esta pesquisa trata-se de um estudo sobre Gasto Público e Execução Orçamentária: uma análise da aplicação de recursos na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba – IFPB no período de 2015 a 2017. O presente estudo teve como objetivo geral analisar a execução orçamentária dos gastos direcionados à área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), utilizando-se como recorte temporal o período de 2015 a 2017, tendo em vista mapear documentos e legislações referentes à extensão no IFPB; examinar a execução do crédito orçamentário destinado à extensão por natureza de despesa no âmbito da Reitoria do IFPB; relacionar o crédito orçamentário disponível com a real capacidade de execução do orçamento para os gastos destinados à extensão no âmbito da Reitoria do IFPB; e verificar a execução dos projetos de extensão do IFPB a partir da percepção dos seus coordenadores e de servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira. Este estudo caracteriza-se pela abordagem qualitativa, sendo realizada a partir da pesquisa descritiva, bibliográfica e documental, objetivando subsidiar as informações teóricas, bem como dados obtidos por meio de relatórios extraídos do Tesouro Gerencial. Utilizou-se o questionário como instrumento de coleta junto a coordenadores de projetos de extensão e servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira, ambos vinculados à Reitoria do IFPB. Por fim, o presente estudo apresentou a execução dos créditos orçamentários destinados às atividades de extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, verificando que o orçamento disponível foi executado em sua totalidade, mesmo considerando um corte orçamentário significativo em decorrência de medidas de ordem político-econômica. No que concerne à execução dos projetos de extensão a partir da percepção dos seus coordenadores e de servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira, aponta-se como aspectos relevantes o aprimoramento de mecanismo de monitoramento, como o sistema Tesouro Gerencial, garantindo o avanço da eficiência e eficácia na execução orçamentária, bem como um esforço para que os editais de projetos de extensão sejam elaborados de acordo com a programação orçamentária e financeira da instituição, evitando a sua descontinuidade. Em contrapartida, a análise dos dados evidenciou alguns desafios: os créditos destinados aos projetos de extensão são insuficientes para atender as demandas; atraso no repasse de bolsas aos estudantes, impactando negativamente no desenvolvimento das atividades e a valorização do ensino e da pesquisa em detrimento da extensão, sendo esta dentro do contexto institucional, deixada em terceiro plano, ferindo o princípio da indissociabilidade.

Palavras-chave: Extensão. Orçamento Público. Execução Orçamentária. Instituto Federal.

ABSTRACT

This research is a study on Public Expenditure and Budget Execution: a analysis of the application of resources in the area of extension within the Rectory of the Institute Federal University of Paraíba - IFPB in the period from 2015 to 2017. The present study objective of analyzing the budget execution of expenditures directed to the area of in the scope of the Rectory of the Federal Institute of Paraíba (IFPB), using as a temporal cut-off the period from 2015 to 2017 and is composed of the following objectives specific: map documents and legislations pertaining to extension in the IFPB; to examine execution of the budget credit for the extension by nature of expenditure in the within the Rectorate of the IFPB; to relate the available budget credit to the real implementation of the budget for expenditures for the extension in the scope of the Rectory of the IFPB; and verify the implementation of IFPB extension projects from the perception of its coordinators and of employees involved in the management budgeting. This study is characterized by the qualitative approach, being descriptive, bibliographical and documentary research, with the objective of subsidize the theoretical information, as well as data obtained through reports extracted from the Management Treasury. The questionnaire was used as a collection tool along with extension project coordinators and servers involved in the management both financial ties to the Rectory of the IFPB. Finally, the present The study presented the execution of the budget credits for the activities of within the scope of the Rector's Office of the IFPB, verifying that the available executed in its entirety, even considering a significant budget cut as a result of economic policy measures. Concerning execution of extension projects based on the perception of their coordinators and servers involved in budgetary-financial management, it is pointed out as relevant aspects the enhancement of monitoring mechanism, such as the Treasury Management System, ensuring the efficiency and effectiveness of budget execution, as well as a effort for the extension project announcements to be prepared in accordance with the budgetary and financial programming of the institution, avoiding its discontinuity. On the other hand, the analysis of the data revealed some challenges: the credit destined extension projects are insufficient to meet the demands; late payment scholarships, impacting negatively on the development of activities and the extension be left in the third plane to the detriment of teaching and research, affecting the principle of inseparability.

Keywords: Extension. Public budget. Budget Execution. Federal Institute.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Nota de Empenho 2017NE000515	25
Figura 2 - Croquis de atuação do IFPB	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Unidades Gestoras do IFPB	24
Quadro 2 - Itens necessários para a compreensão do PPA	34
Quadro 3 - Código da natureza de despesa orçamentária	47
Quadro 4 - Categorias econômicas por grupos de despesas	48
Quadro 5 - Execução orçamentária da extensão na Reitoria do IFPB no exercício 2015	89
Quadro 6 - Execução orçamentária da extensão na Reitoria do IFPB no exercício 2016	90
Quadro 7 - Execução orçamentária da extensão na Reitoria do IFPB no exercício 2017	91
Quadro 8 - Grau completo de formação dos entrevistados	96
Quadro 9 - Início do pagamento das bolsas de extensão.....	99
Quadro 10 - Crédito orçamentário não utilizado nas atividades de extensão	102
Quadro 11 - Monitoramento da execução do crédito orçamentário destinado à extensão	103
Quadro 12 - Com que periodicidade os relatórios de execução do orçamento da extensão são analisados	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sexo dos entrevistados	93
Tabela 2 - Tempo de efetivo exercício por categoria	97
Tabela 3 - Perfil acadêmico e profissional dos gestores.....	98
Tabela 4 - Perfil acadêmico/profissional e tempo de função dos coordenadores de projetos de extensão	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Execução orçamentária dos gastos com extensão nos exercícios 2015 - 2017	91
Gráfico 2 - Sexo dos entrevistados	93
Gráfico 3 - Faixa etária dos entrevistados	94
Gráfico 4 - Cargo ocupado pelos entrevistados	95
Gráfico 5 - Tempo de efetivo exercício dos entrevistados no IFPB	97

LISTA DE SIGLAS

CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFPB	Instituto Federal da Paraíba
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MPPGAV	Mestrado Profissional em Política, Gestão e Avaliação da Educação Superior
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PPA	Plano Plurianual
PROEXT	Programa de Extensão Universitária
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
UG	Unidade Gestora
UGR	Unidade Gestora Responsável
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 PERCURSO METODOLÓGICO	21
3 GASTO, ORÇAMENTO E DESPESA PÚBLICA.....	27
3.1 Instrumentos de Planejamento da Ação Governamental	32
3.1.1 <i>Plano Plurianual (PPA)</i>	32
3.1.2 <i>Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</i>	34
3.1.3 <i>Lei Orçamentária Anual (LOA).....</i>	36
3.2 Despesa Pública	38
3.2.1 <i>Classificação da Despesa Orçamentária</i>	39
3.3 Programação Qualitativa.....	40
3.3.1 <i>Classificação por Esfera Orçamentária.....</i>	41
3.3.2 <i>Classificação Institucional</i>	41
3.3.3 <i>Classificação Funcional</i>	42
3.3.4 <i>Classificação Programática</i>	43
3.4 Programação Quantitativa	45
3.4.1 <i>Classificação quanto à Natureza da Despesa</i>	46
3.5 Execução Orçamentária.....	49
4 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EXTENSÃO	54
4.1 O Reducionismo das Instituições Públicas do Ensino Superior	57
4.2 O Papel do Estado Enquanto Agente Provedor de Políticas Públicas para Extensão.....	59
4.3 Programa de Fomento à Extensão (PROEXT).....	64
5 BREVE HISTÓRICO DO ENSINO SUPERIOR E DA EXTENSÃO.....	67
5.1 Ensino Superior no Estado Novo	73
5.2 A Consolidação da Extensão no Contexto da Educação Brasileira	75
5.3 Instrumentos Norteadores da Extensão no Âmbito do Instituto Federal da Paraíba.....	80
5.4 A Extensão como Meio de Transformação Social que Promove Benefícios e Contribuições para Sociedade	84
6 ANÁLISE DOS DADOS	87
6.1 Crédito Disponível e Execução Orçamentária dos Gastos com Extensão	87
6.2 Execução Orçamentária sob a Perspectiva dos Gestores de Orçamento- Finanças e dos Coordenadores de Projetos de Extensão	92

<i>6.2.1 Resultado da Pesquisa sob o Ponto de Vista dos Servidores Envolvidos na Gestão Orçamentária e Financeira</i>	<i>98</i>
<i>6.2.2 Resultado da Pesquisa sob a Perspectiva dos Coordenadores de Projetos de Extensão</i>	<i>107</i>
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS	118
APÊNDICES	127
ANEXOS	134

1 INTRODUÇÃO

A interação entre universidade e sociedade, identificada como extensão, pode ser associada ao ensino e à pesquisa, como um dos pilares das instituições de ensino superior, podendo ser compreendida como práticas diversas onde a universidade se insere na sociedade à qual pertence, promovendo, entre outras atividades, o desenvolvimento de projetos, de modo a contribuir para o crescimento das localidades nas quais esses projetos são desenvolvidos, despertando nessas localidades o desejo permanente pela busca do conhecimento.

A definição pronunciada no Fórum de Pró-Reitores de Extensão, destaca que a troca entre os saberes acadêmico e popular resulta em benefícios para a sociedade e universidade, demonstrando que a relação efetiva entre teoria e prática favorece à integração social:

A extensão é uma via de mão-dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade da elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento. Este fluxo, que estabelece a troca de saberes sistematizados/acadêmico e popular, terá como consequência: a produção de conhecimento resultante do confronto com a realidade brasileira e regional; e a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da universidade.

Além de instrumentalizadora deste processo dialético de teoria/prática, a extensão é um trabalho interdisciplinar que favorece a visão integrada do social. (FORPROEX, 1987, p. 11)

A extensão deve realizar ações no sentido de promover a articulação entre universidade e sociedade, sobretudo com os segmentos menos favorecidos. Nesse sentido, torna-se possível conhecer as diferenças para construir resultados. Nessa perspectiva, entende-se o papel da educação e sua relação com as políticas de desenvolvimento social e econômico. Conforme afirma Freire (2000, p. 67): “Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”.

Com a extensão, a universidade tem condições de compartilhar conhecimento e, em contrapartida, dialogar com a sociedade esse conhecimento, sendo este promovido entre a união da teoria com a prática. É importante reconhecer que a teoria é muito importante; no entanto, não se faz sem a prática. Princípios teóricos são compreendidos de uma melhor forma quando aplicados à prática.

De acordo com o Fórum de Pró-reitores a “Extensão Universitária é o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma

indissociável, viabilizando a relação transformadora entre universidade e sociedade” (FORPROEX, 1987, p. 11). Dessa maneira pode-se afirmar que há uma reciprocidade, onde a comunidade acadêmica encontra na sociedade a oportunidade de praticar os conhecimentos acadêmicos recebendo em troca o aprendizado de determinada comunidade.

O artigo 207 da Constituição Federal, de 1988, dispõe que: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Nessa mesma direção, Silva (2013) frisa a importância da extensão associada a outras atividades universitárias na formação e na criação de vantagens para a IES:

Os impactos da extensão universitária proporcionam vantagens competitivas, de um lado, ao agregar valor ao ensino e ao estimular a pesquisa a partir de uma visão crítica da realidade e de outro, a IES passa a ser reconhecida e legitimada pela sociedade pela sua atuação comprometida ao seu entorno. (SILVA, 2013, p. 2)

Percebe-se, portanto, que a essência da extensão vai além da melhoria da qualidade de vida da população diretamente impactada pelos programas. A extensão auxilia de forma efetiva outras atividades da educação superior, favorecendo uma formação mais ampla e integrada ao ensino e a pesquisa. Em consonância com o que preceitua o princípio da indissociabilidade, o IFPB tem como missão:

Ofertar a educação profissional, tecnológica e humanística em todos os seus níveis e modalidades por meio do Ensino, da Pesquisa e da Extensão, na perspectiva de contribuir na formação de cidadãos para atuarem no mundo do trabalho e na construção de uma sociedade inclusiva, justa, sustentável e democrática. (IFPB, 2015, p. 15)

A realização dessa missão implica em necessidade de recursos significativos alocados no orçamento governamental, entretanto, em um período de corte de gastos públicos, todas as áreas do governo vêm passando por um processo de readaptação e, nesse contexto, insere-se também o Instituto Federal da Paraíba (IFPB), uma autarquia federal que embora dotada de autonomia administrativa e financeira segundo a legislação em vigor, depende efetivamente dos recursos repassados pelo Tesouro Nacional, de modo que a qualidade dos serviços educacionais prestados está sujeita à disponibilidade desses recursos.

Neste sentido, cientes da importância do IFPB, em sua ação formativa junto à sociedade paraibana, de um lado, e da atual conjuntura política e econômica do Brasil,

de outro lado, adentramos no campo investigativo e de discussão da avaliação e financiamento da educação superior, reconhecendo que o uso dos recursos disponíveis de forma eficiente¹ e eficaz² é essencial para uma boa gestão pública, ou seja, a tomada de decisão na execução orçamentária, como instrumento político e de poder, deve ser subsidiada por informações de cunho estratégico, a fim de não haver interrupção de projetos, que possa gerar danos imediatos ou futuros.

Nesse sentido, é imprescindível que os gestores desses projetos, bem como os ordenadores de despesas, disponibilizem mecanismos de controle tendo em vista evitar a descontinuidade dos programas prioritários da organização, trazendo assim a importância do orçamento público, por ser,

[...] o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza, ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (BALEEIRO, 2006, p. 411)

O que implica dizer que, na busca de resultados, sobretudo no plano da política orçamentária, o orçamento público visa atender as regras³ fiscais com um melhor aproveitamento das receitas públicas, bem como o contingenciamento das despesas nas três esferas de governos: Federal, Estadual e Municipal.

Neste contexto, colocamos em discussão o eixo indissociável no processo de formação dos estudantes junto ao ensino e à pesquisa, a saber, extensão, para que as atividades de extensão sejam efetivadas se faz necessário a provisão de recursos destinados a esse fim nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Assim sendo, é válido verificar a aplicação dos recursos direcionados a essa área no âmbito da Reitoria do IFPB, sobretudo na atual conjuntura do país que apresenta um quadro de estagnação e que prevê algumas medidas na tentativa de reduzir custos em áreas específicas do Governo.

¹ O gestor alcança o nível de eficiência, quando estabelece metas para fazer as coisas corretamente, utilizando os recursos disponíveis de forma produtiva e econômica.

² Gestor eficaz é aquele capaz de alcançar os objetivos de determinada organização, o foco da eficácia está diretamente relacionado ao resultado obtido.

³Essas regras deram origem à chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, visando dotar o setor público de regras claras quanto à capacidade de endividamento e alocação das receitas públicas frente às suas despesas.

Dada a importância da extensão como meio de transformação social, se faz necessário analisar como tem sido a atuação do Estado enquanto agente provedor e financiador dessa área social que fortalece as IFES no cumprimento de suas ações.

Importante ressaltar que os projetos são viáveis na medida em que há um direcionamento de recursos para a área de extensão. Assim sendo, verifica-se a importância da gestão em traçar prioridades que possam assegurar disponibilidade orçamentária/financeira, na tentativa de fortalecer a atividade extensionista de forma associada à pesquisa e ao ensino, garantindo a indissociabilidade.

No conjunto do orçamento público, a dinâmica do crédito/recurso direcionado à extensão é estabelecida por legislações pertinentes a esta temática. Podemos mencionar os instrumentos de iniciativa do Poder Executivo, a saber: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei nº 4.320/64, que institui normas gerais de direito financeiro, e a Lei Complementar nº 101 de 2000, que estabelece normas de finanças públicas.

Face o exposto, apresenta-se a pergunta que norteou essa pesquisa e que se pretende responder ao final desse estudo: a execução do orçamento no âmbito da Reitoria do IFPB tem possibilitado a implementação da política de extensão?

Tal questionamento foi provocado pelo envolvimento do autor na posição de servidor, atuando como contador na Pró-Reitoria de Administração e Finanças, que embora não esteja ligado diretamente à atividade de extensão, compreende a grandeza dessa política pública como forma de promover o estímulo da comunidade acadêmica, sobretudo das pessoas envolvidas no processo da extensão. Percebe-se, portanto, que as políticas de extensão tornam-se viáveis na medida em que há suporte orçamentário para fomentar as atividades de extensão. Quanto ao lapso temporal, justifica-se pelo ingresso do servidor no IFPB, no ano de 2015, e por ser a partir deste ano que as informações estão mais organizadas e disponibilizadas. Ademais, acrescenta-se a relevância desse estudo como contribuição para reduzir a escassez de pesquisas relacionadas a esse tema.

Considerando a crescente necessidade de avaliar como está sendo gerido o gasto público de modo a atender aos anseios da coletividade, haja vista que a execução do gasto deve ser pautada na transparência pública para amplo conhecimento da sociedade, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a execução orçamentária dos gastos direcionados à área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), utilizando-se como recorte temporal o período de 2015 a 2017. Além desse objetivo geral, esta dissertação estabeleceu os seguintes objetivos específicos: a) mapear

documentos e legislações referentes à extensão no IFPB; b) examinar a execução do crédito orçamentário destinado à extensão por natureza de despesa no âmbito da Reitoria do IFPB; c) relacionar o crédito orçamentário disponível com a real capacidade de execução do orçamento para os gastos destinados à extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, identificando possíveis valores não utilizados durante os exercícios de 2015 a 2017; e d) verificar a execução dos projetos de extensão do IFPB a partir da percepção dos seus coordenadores e de servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira.

Para alcançar tais objetivos, optou-se por organizar este trabalho em seis capítulos, além desta introdução.

No segundo capítulo, apresentamos a metodologia escolhida para construção dessa pesquisa, a qual descreve os enfoques quanto à natureza, aos objetivos, à abordagem do problema, ao local da pesquisa, aos procedimentos de tratamento dos dados coletados.

No terceiro capítulo, é examinado, por meio de revisão literária, os temas relacionados a “gasto, orçamento e despesa pública”, dando ênfase aos instrumentos de planejamento da ação governamental: PPA, LDO e LOA e à classificação da despesa pública, observando para tanto a autorização do Poder Legislativo e os dispositivos legais que norteiam essas temáticas.

No quarto capítulo, são abordados os conceitos de Estado, políticas públicas e extensão. Para tanto, iniciaremos exemplificando o reducionismo das instituições públicas de ensino superior, motivado pelos interesses de mercado, predominando a lógica da privatização. Posteriormente trataremos da função do Estado enquanto agente provedor de políticas públicas para extensão e do Programa de Fomento à Extensão - PROEXT, visando promover ações no sentido de viabilizar as atividades de extensão.

O quinto é dedicado à trajetória do ensino superior, evidenciando o passado, no sentido de compreendermos melhor o presente. Para isso, consideraremos aspectos econômicos, políticos e sociais que nortearam as decisões governamentais no âmbito do ensino superior, sobretudo, àquelas voltadas à extensão.

O sexto analisa a execução orçamentária das atividades de extensão no âmbito da Reitoria do IFPB. Discute as condições oferecidas para dar sustentação a essas atividades a partir da percepção dos participantes dessas atividades, e de servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira. No último tópico, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo apresenta os aspectos metodológicos que envolveram o desenvolvimento desta pesquisa.

Para atender ao objetivo proposto por este estudo, buscou-se analisar o acompanhamento da execução orçamentária para os gastos destinados à extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, e para tal pode-se definir que se trata de uma pesquisa aplicada quanto à sua natureza.

Gil (2010) diz que uma pesquisa aplicada tem como objetivo construir conhecimentos que possam ser aplicados na prática, de forma que venham auxiliar na resolução de problemas específicos, identificados nos contextos sociais, cujos desafios são objeto de pesquisa para estudiosos da área.

Nesse sentido, do ponto de vista da natureza, a presente pesquisa, objetiva obter conhecimentos para aplicação prática e direcionados à resolução de problemas específicos.

No que concerne aos objetivos, a presente pesquisa classifica-se como descritiva, buscando aclarar as características dos fenômenos estudados, por meio da apresentação dos seus elementos constituintes.

De acordo com Gil (2008), as pesquisas do tipo descritivo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

Segundo Lakatos e Marconi (2010), a pesquisa descritiva é aquela que descreve, registra, analisa e interpreta fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente. Pretende possibilitar maior familiaridade com o problema para torná-lo claro ou construir hipóteses para a realização de novas pesquisas. A pesquisa descritiva também é tratada por vários autores como aquela cuja finalidade é analisar as características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas ou o isolamento de variáveis-chaves; os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem interferência do pesquisador. Portanto, os acontecimentos do mundo físico e humano são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador.

Quanto à abordagem do problema, a opção escolhida para realizar o estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa. Prodanov e Freitas afirmam que:

A pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Essa não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. Tal pesquisa é descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (PRODANOV E FREITAS, 2013, p. 70)

Para Minayo (2010), a pesquisa qualitativa preocupa-se com um nível da realidade que não pode ser mensurado ou contabilizado, atuando nas características subjetivas, com base nos motivos, significados, aspirações, crenças, valores, atitudes e outras características próprias do homem e de suas relações.

Demo expõe que:

A pesquisa qualitativa caracteriza-se pela abertura das perguntas, rejeitando se toda resposta fechada, dicotômica, fatal. Mais do que aprofundamento por análise, a pesquisa qualitativa busca o aprofundamento por familiaridade, convivência, comunicação. Embora a ciência, ao final das contas, não consiga captar a dinâmica, mas em suas formas, a pesquisa qualitativa tenta preservar a dinâmica enquanto analisa, formalizando mais flexivelmente. (DEMO, 2000, p. 159)

Vergara (2016, p. 53) define o universo da pesquisa como sendo a população, ou seja, “um conjunto de elementos (empresas, produtos, pessoas, por exemplo) que possuem as características que serão objeto de estudo”. Dessa forma, a presente pesquisa será realizada no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), em alguns setores específicos, a exemplo da Pró-Reitoria de Extensão, coordenações dos projetos de extensão, setor de contabilidade, setor de orçamento e setor de finanças.

Quanto aos procedimentos, o presente estudo se caracteriza como bibliográfico e documental.

Bibliográfico, pois terá como instrumento de coleta de dados a revisão de literatura de diversas obras já escritas a respeito da temática.

A análise documental foi outro instrumento utilizado, na pesquisa, pois esse procedimento auxiliou na compreensão dos fatos relatados e enriqueceu a explicação deles. As principais fontes de pesquisa documental foram documentos institucionais inerentes à política de extensão e aos gastos com extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, tais como legislação referente ao controle e execução do gasto público.

A escolha pela pesquisa bibliográfica deu-se pela sua contribuição na “[...] cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2010, p. 50). Além disso, cabe observar que a pesquisa bibliográfica é indispensável nos estudos históricos, pois, em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados senão com base em dados secundários (Idem, ibidem).

De acordo com Gil (2008), a pesquisa documental é muito semelhante à bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois este método vale-se de materiais que nunca receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa.

Para Lakatos e Marconi (2010, p. 173), o que caracteriza a pesquisa documental é que a origem da coleta dos dados “está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois”.

Os procedimentos utilizados para construção dos capítulos teóricos desta pesquisa foram desenvolvidos por meio de levantamento bibliográfico e documental, aprofundando-se na revisão da literatura, através da consulta de leis, decretos, estatutos, artigos, livros, manuais, teses e dissertações.

A análise documental justifica-se por se tratar de uma técnica relevante, haja vista que contém dados e informações importantes sobre o tema pesquisado, além disso, conforme o objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa, poderá se caracterizar como principal percurso de concretização da investigação ou se constituirá como instrumento metodológico complementar. Apresentar-se-á como um método de escolha e de verificação de dados visando o acesso às fontes pertinentes.

De acordo com Cechinel et al. (2016), a análise documental é iniciada pela avaliação prévia de cada documento, exercendo um exame crítico do mesmo, sob o olhar, dos seguintes elementos: contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave.

Outro fator importante na pesquisa documental é que ela permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social, através do uso de documentos. Para Cellard (2008), a análise documental permite observar o método de desenvolvimento de grupos, indivíduos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

A análise de conteúdo foi utilizada para tratamento dos dados obtidos através de documentos e questionários. Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo consiste no conjunto de técnicas de análise das comunicações que objetiva alcançar, por meio da utilização de métodos sistematizados e objetivos a descrição do conteúdo das mensagens e indicadores possibilitando a inferência de conhecimentos inerentes às mensagens.

A análise dos dados ocorrerá em três momentos: pré-análise, exploração dos materiais e tratamento dos dados (BARDIN, 2011). O primeiro momento consistirá na organização do material empregado no estudo; o segundo será dedicado à leitura criteriosa e transcrição das respostas obtidas por meio do questionário aplicado; o terceiro será destinado à interpretação dos resultados da pesquisa.

Do ponto de vista orçamentário, o IFPB representa uma Unidade Orçamentária (UO) que é composta por dezesseis Unidades Gestoras (UG), conforme descrito no Quadro 1. A execução orçamentária da UO é de responsabilidade da UG.

Quadro 1 - Unidades Gestoras do IFPB

	CÓDIGO	UNIDADE GESTORA
1	158138	INST. FED. DA PARAÍBA/ REITORIA
2	158472	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS MONTEIRO
3	158473	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS PICUÍ
4	158470	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS PATOS
5	158280	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS CAJAZEIRAS
6	158281	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS CAMPINA GRANDE
7	158474	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS CABEDELO
8	154868	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS GUARABIRA
9	158469	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS JOÃO PESSOA
10	158471	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS PRINCESA ISABEL
11	158279	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS SOUSA
12	155895	INST. FED. DA PARAÍBA/CATOLÉ DO ROCHA
13	155893	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS ESPERANÇA
14	155894	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS ITABAIANA
15	155890	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS ITAPORANGA
16	155892	INST. FED. DA PARAÍBA/CAMPUS SANTA RITA

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em dados obtidos no SIAFI, 2018.

Como visto no Quadro 1, cada UG possui um código identificador, portanto, para analisarmos a execução do crédito orçamentário destinado à extensão no âmbito da Reitoria, utilizamos a UG 158138, denominada Instituto Federal da Paraíba/Reitoria, que por sua vez vinculou a dotação orçamentária dos gastos com extensão no âmbito da

Reitoria à Pró-Reitoria de Extensão, através da Unidade Gestora Responsável (UGR) 154637. Utiliza-se o código UGR quando se pretende vincular dotações e sua execução a setor interno que não dispõe de UG (IFPB, 2018). Escolhemos essa delimitação, pois só foi possível verificar por meio dos relatórios do Tesouro Gerencial (TG) a execução do crédito orçamentário dos gastos com extensão no IFPB, no âmbito da Reitoria, haja vista que apenas esta UG optou por criar uma UGR específica a fim de facilitar a apuração dos gastos destinados à extensão. Nas demais unidades da instituição, não identificamos via TG nenhum parâmetro que permitisse acompanhar a execução do orçamento dos gastos com extensão.

O filtro utilizado para construção dos dados foi a classificação orçamentária por natureza de despesa que está assim organizada para todos os entes da federação: Categoria Econômica, Grupo de Natureza de Despesa, Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa. Os relatórios do TG utilizados na análise deste estudo foram criados a partir de informações obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), através dos itens destacados na Figura 1.

Figura 1 - Nota de Empenho 2017NE000515

__ SIAFI2017-DOCUMENTO-CONSULTA-CONNE (NOTA DE EMPENHO) _____

USUARIO :
 NUMERO : 2017NE000515

DATA EMISSAO : 24Ago17

UG EMITENTE : 158138 - INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DA PARAIBA

GESTAO EMITENTE : 26417 - INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DA PARAIBA

FAVORECIDO : 158138/26417 - INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DA PARAIBA

TAXA:

OBSERVACAO

EMISSÃO DE EMPENHO PARA PAGAMENTO AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTE, QUE IRÃO PARTICIPAR DO IV ENCONTRO DE EXTENSÃO DO IFPB, CONFORME PROC.23381.005719.2017-1 - PROEXC.

EVENTO	ESF	PTRES	FONTES	ND	UGR	PI	VALOR
401091	1	108844	0112000000	339018	154637	L20RLP21BEN	5.000,00

TIPO: ORDINARIO SISTEMA DE ORIGEM:

PASSIVO ANTERIOR: NAO CONTA PASSIVO :

MODALIDADE : NAO SE APLICA AMPARO : INCISO :

PROCESSO : 23381.005719.2017-51 PRECATORIO :

UF BENEFICIADA : PB MUNICIPIO BENEF. : 2051

ORIGEM MATERIAL :

Fonte: SIAFI, 2018.

Nesta etapa, foram analisados os relatórios criados a partir de informações contidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e extraídas no sistema Tesouro Gerencial (TG) que serviram de fontes de informações para construção de quadros com dados sobre a disponibilidade e execução dos créditos orçamentários destinados à extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, foi possível identificar as Naturezas de Despesas (ND) que receberam maior percentual de crédito orçamentário, bem como constatar qual foi o percentual dos restos a pagar inscritos nos exercícios de 2015 a 2017. Por meio dos dados obtidos, pode-se observar gastos efetuados com: auxílio financeiro a estudantes; auxílio financeiro a pesquisador; material de consumo; diárias; outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica; outros serviços de terceiros – Pessoa Física; material, bem ou serviço p/ distribuição gratuita; premiações culturais artísticas e científicas.

Também foram utilizados dois questionários com questões abertas e fechadas, que serviram como instrumento para verificar a execução dos projetos de extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, a partir da percepção dos seus coordenadores e de servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira. Para tanto, foi empregado como instrumento metodológico a análise de conteúdo.

Os questionários foram aplicados com coordenadores de projetos de extensão e servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira, ambos vinculados à Reitoria do IFPB. Foram identificados, um total de vinte e nove (29) coordenadores. Tomamos uma amostra de vinte (20) coordenadores, escolhidos de modo aleatório, no entanto, apenas seis (6) responderam ao questionário, via e-mail. Dos servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira, foram identificados nove (9) servidores, entretanto, apenas cinco (5) responderam ao questionário. Houve várias tentativas de contato a fim de obter acesso às respostas dos outros questionários, para o qual não obtivemos sucesso e tendo em vista o prazo para análise e discussão dos dados, optamos em seguir com as respostas dos seis coordenadores de projetos de extensão e dos cinco servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira.

Para resguardar a identidade dos participantes desta pesquisa, utilizamos a codificação GOF1 a GOF5 para identificar os servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira e COPE1 a COPE6 para identificar os coordenadores de projetos de extensão.

3 GASTO, ORÇAMENTO E DESPESA PÚBLICA

A administração pública obedece aos princípios constitucionais de: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, visto que esses princípios possuem uma relação direta com a ética, boa-fé e conformidade. Assim sendo, o gestor público deve seguir critérios de: continuidade da prestação dos serviços públicos; isonomia no trato com os cidadãos; responsabilidade na gestão do gasto; transparência pública e qualidade dos serviços públicos. Nesse sentido, fica evidenciada a subordinação do orçamento público aos preceitos legais.

Atendendo aos interesses da nova Administração Pública⁴ que enfatiza o aspecto gerencial, a Emenda Constitucional nº 19 inseriu no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da eficiência ao alterar a redação do art. 37 da Carta Magna. Mas por que o Estado assumiu o compromisso constitucional de ser eficiente? Qual a finalidade do Estado? Respondendo a esta indagação, Bresser-Pereira (2008, p. 391) diz que "o desenvolvimento econômico é possível somente quando o Estado-nação pode contar com um Estado eficaz".

O aparelho estatal deve estar orientado para gerar benefícios, prestando um serviço de qualidade à sociedade, implementando políticas públicas capazes de garantir os direitos sociais do cidadão contribuinte. Nesse sentido, o gasto público deve ser gerido com eficiência de tal forma que alcance os objetivos e as metas programadas com o mínimo de recursos e tempo, conseguindo desta maneira sua otimização.

Seguindo a orientação da gestão pública, fica evidente que o planejamento da ação governamental deve ser um resultado de esforços, no sentido de otimizar a prestação dos serviços públicos.

Matias Pereira (2017, p. 315) afirma o orçamento como mecanismo de identificação e avaliação do gasto público, destacando que "[...] pela sua importância e complexidade, torna-se fundamental a tarefa de identificar e avaliar a destinação final do gasto público, como expressão concreta das necessidades de uma coletividade."

Desse modo, o gasto público deve ser planejado e executado no sentido de satisfazer os anseios da sociedade. O gestor público deve ter a sensibilidade e o comprometimento de promover ações que busquem a satisfação do coletivo, sobretudo utilizando a política como um grande instrumento de transformação social.

⁴ Novo modelo de gestão que tem como principal objetivo, tornar a máquina pública mais ágil, flexível e eficiente de modo que alcance a qualidade desejada pelos usuários dos serviços públicos.

Os recursos públicos estão cada vez mais escassos, sobretudo, diante da atual conjuntura da economia brasileira, no entanto, as necessidades da sociedade são infinitas. Portanto, no momento da elaboração dos instrumentos de planejamento da ação governamental é necessário que se façam escolhas e, obviamente, alguns setores serão mais favorecidos, de acordo com os interesses dos governantes. Entretanto, as despesas executadas pelo Instituto Federal da Paraíba não podem sofrer desvio de finalidade daquilo que está autorizado na LOA, e sequer podem conflitar com o interesse público. O art. 167 da CF/88 veda o início de programas ou projetos não incluídos na LOA e o art. 5º da LRF proíbe a consignação de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

A CF/88 representou um dos maiores avanços acerca do orçamento brasileiro. Foi por meio dela que se sedimentou a ideia de que é inconcebível a elaboração de um orçamento desvinculado de um sistema de planejamento, ou seja, planejamento e orçamento devem estar em estrita combinação. (GIACOMONI, 2012)

O marco inicial responsável pela inclusão oficial do planejamento governamental no Brasil foi o Decreto-Lei nº 200/1967, visto que, no seu art. 7º, é dito que:

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso. (BRASIL, 1967, p. 3)

Conforme preconiza a CF/88, é oportuno destacar a competência de legislar sobre a matéria orçamentária, vejamos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
II – orçamento. (BRASIL, 1988, p. 16)

Conclui-se, do entendimento do artigo citado, que os Estados e o Distrito Federal poderão legislar concorrentemente com a União sobre matérias orçamentária e financeira. Nesse sentido, a legislação prevê a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade da federação.

A CF/88 ocupou-se abundantemente de matéria orçamentária, chegando até a definir instrumentos de planejamento e orçamento com elevado nível de detalhe. Nesse sentido, a CF/88, em seu art. 165, na seção denominada “Dos orçamentos”, incluiu o que se pode chamar de um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, por intermédio da definição de três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo, a saber: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A CF/88 fixou a exigência das entidades governamentais desenvolverem o planejamento, de acordo com o art. 174, em que consta o seguinte:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 1988, p. 97)

Giacomoni (2012) visualiza o orçamento como sendo resultante do processo de avaliação de demandas e opções entre alternativas, tornando-o sua natureza eminentemente política. O autor ainda ressalta as questões fiscais inerentes a receitas e despesas, déficits e dívidas, caracterizando-as de natureza econômica do orçamento; já no que diz respeito aos aspectos legais que estima a receita e fixa tetos de gastos, define sua natureza jurídica.

Na visão de Baleeiro, o orçamento é definido como:

[...] o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza, ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (BALEIRO, 2006, p. 411)

Na mesma direção, Jund define-o como:

Instrumento de planejamento da ação governamental composto das despesas fixadas pelo Poder Legislativo, autorizando o Poder Executivo a realizá-las durante um exercício financeiro mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas. (JUND, 2008, p. 61)

Bezerra Filho (2013, p. 5) conceitua orçamento público e em seguida define seus objetivos como:

Ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos

de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividade estatais. 1. Controle de gastos (evitar abusos); 2. Gestão de recursos (ações, produtos e metas); 3. Planejamento (implementação de plano de médio prazo); 4. Administração macroeconômica (distribuição de renda e crescimento econômico).

Sendo assim, o orçamento público funciona como instrumento de controle e avaliação dos gastos públicos, tornando um grande meio de planejamento e execução das políticas públicas, fundamental ao atendimento das finalidades governamentais.

Desse modo, percebe-se que o orçamento é de extrema relevância para execução da despesa pública, pois é nele que encontramos a estimativa da receita e a fixação da despesa para um determinado exercício financeiro, buscando nessa relação o equilíbrio orçamentário, ou seja, a igualdade entre receitas e despesas.

Os dispêndios realizados pelo IFPB para custear as atividades de extensão, considerando o caráter público destas atividades, caracterizam-se como despesa pública. Desse modo, é imprescindível que estejam relacionadas com as demandas da sociedade.

Compreende-se por despesa pública “o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.” (MCASP, 2014, p. 67)

Na ótica de Jund (2008), despesa pública representa um conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público, a fim de quitar gastos fixados na lei orçamentária, objetivando a realização e o desempenho dos serviços públicos.

Para Bezerra Filho (2013), despesa pública baseia-se num conjunto de gasto previamente autorizado através do orçamento ou créditos adicionais, designado a atender as demandas econômico-sociais da sociedade.

Jund (2008) aborda sobre a importância das funções do Estado a fim de atender às necessidades sociais da coletividade, promovendo o bem comum. E que, para cumprir suas obrigações definidas constitucionalmente, o Estado precisa: obter receitas públicas; criar crédito público (endividamento); planejar e gerir o orçamento público; dispendar recursos através da despesa pública.

Para o Estado realizar suas atividades, é necessário que ele possua disponibilidade de recursos e que estabeleça suas prioridades de gasto, uma vez que as demandas são infinitas e os recursos por sua vez são limitados, e que dado ao caráter público da ação do Estado, compete a este exercer uma boa gestão orçamentária dentro da dinâmica de gastos governamentais.

Nessa direção, é oportuno ressaltar o que determina o texto constitucional sobre as restrições acerca da execução da despesa pública, destacando as seguintes vedações:

Art. 167. São vedados: I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. (BRASIL, 1988, p. 93)

Paludo (2012) corrobora com o artigo citado, afirmando que nenhuma despesa deve ser realizada caso não esteja autorizada no orçamento anual (LOA ou lei de créditos adicionais⁵).

O dispositivo constitucional não especifica o tipo de despesa, abrangendo também os gastos com extensão. Logo, pode-se afirmar que a realização dos gastos com extensão no IFPB está condicionada à previsão na LOA.

A natureza jurídica do orçamento o considera como sendo lei em sentido formal, apenas. “Isso guarda relação com o caráter meramente autorizativo das despesas públicas ali previstas” (SILVA, 2014, p. 29). Dessa forma, quando o Poder Legislativo o aprova, ele o faz, de forma autorizativa, ou seja, não existe obrigatoriedade da execução das despesas consignadas no orçamento. Desse modo, compreende-se que ele não é impositivo.

É importante ressaltar o que explica Matias-Pereira (2017, p. 333) quanto à exceção da natureza autorizativa do orçamento. Alertando que com a publicação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional⁶ (EC) nº 86, em 17 de março de 2015, “tornou-se impositiva a execução de emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União”.

Pires (2005, p. 75) destaca o modelo de orçamento-programa brasileiro definindo como: “um plano de trabalho no qual são detalhados os programas e despesas que se pretende realizar durante o exercício financeiro, evidenciando a política econômica do governo.”

Paludo (2012) considera o orçamento programa como mais atual e mais moderno orçamento público. Na visão dele, este tipo de orçamento está integrado ao planejamento com foco nos objetivos e metas que se pretende alcançar, apresentando uma visão geral com ênfase nas realizações.

⁵O artigo 40 da Lei nº 4.320/64 descreve os créditos adicionais como sendo despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

⁶ Altera os Arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária específica.

Para Jund (2008, p. 83), orçamento programa “é a técnica orçamentária vinculada ao planejamento econômico e social que surgiu como uma necessidade de levar à prática com programas anuais, os planos governamentais.”

Giacomoni (2012, p. 210) atesta que a função orçamentária, bem como as funções administrativas, compõem-se de um sistema orçamentário e de um processo orçamentário que se completam. Segundo o autor, a lei do orçamento é:

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

No olhar de Jund (2008, p. 130), o processo orçamentário é caracterizado “pelas etapas que compõem o ciclo orçamentário brasileiro, consistindo em: planejamento, aprovação e controle”.

Nessa direção, Crepaldi (2013) define que o sistema de orçamento público do Brasil está estabelecido na Constituição Federal, sendo composto por três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Já o processo, consiste de fato na elaboração e na execução, cujos limites de atuação estão fixados no sistema.

3.1 Instrumentos de Planejamento da Ação Governamental

Como visto, o orçamento público brasileiro está estabelecido na Constituição Federal estando composto por três instrumentos de planejamento, tratados, separadamente, na sequência deste estudo.

3.1.1 Plano Plurianual (PPA)

A Constituição Federal, no seu artigo 165, conceitua o PPA da seguinte maneira:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988, p. 90)

De acordo com Jund (2008, p. 90), o PPA “consiste em planejamento estratégico de médio prazo, que contém os projetos e atividades que o governo pretende realizar,

ordenando suas ações e visando à consecução de objetivos e metas a serem atingidas nos quatro anos de mandato.”

Por sua vez, Giacomoni (2012) afirma que o PPA consiste no resumo de esforços planejados pela administração pública, norteados pela elaboração dos demais planos e programas, bem como o próprio orçamento anual.

Conforme Paludo (2012, p. 77), o PPA é definido como:

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

Bezerra Filho (2013, p. 27), com respaldo da CF/88, explica de forma primorosa o processo de tramitação para a aprovação do PPA no âmbito da União. Vejamos:

O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, sendo devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro). O PPA, que vigora por quatro anos, do segundo ano do mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato subsequente (art. 35, § 2º, I, ADCT).

Acerca do PPA, é oportuno destacar o que preconiza o § 1º do art. 167 da CF/88. “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. Neste sentido, os gestores públicos devem estar atentos ao que foi estabelecido pelo Plano Plurianual.

O PPA constitui o planejamento estratégico de médio prazo da administração pública, onde constam as diretrizes, objetivos e metas dos projetos e atividades governamentais definidas para um período de quatro anos. Importante ressaltar que este período não coincide com o mandato eletivo, sua vigência, embora seja a mesma do mandato, inicia-se no segundo exercício financeiro do mandato do Chefe do Poder Executivo e termina no primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, objetivando assegurar a continuidade dos projetos em execução.

Segundo Groschupf (2015), a cada nova edição, os Planos Plurianuais apresentam uma melhoria significativa; a cada plano estabelecido nele, novos instrumentos de gestão são implantados para tornar mais eficaz o planejamento governamental dos exercícios seguintes. Importante destacar que a elaboração do orçamento deve estar em consonância com o que fora estabelecido no PPA e na Lei de

Diretrizes Orçamentárias, objetivando demonstrar a integração dos planos do governo para o ano seguinte.

Conforme explica Jund (2008), é possível compreender o PPA detalhando o seu conceito:

Quadro 2 - Itens necessários para a compreensão do PPA

CONTEÚDO	CONCEITO
Forma Regionalizada	Refere-se a cada região do país.
Diretrizes	Diz respeito às orientações gerais que nortearão todas as etapas do PPA.
Objetivos	Baseia-se na discriminação dos resultados que se pretende alcançar
Metas	Representam a especificação e quantificação dos objetivos definidos
Despesa de Capital	São os investimentos que integrarão o patrimônio público
Despesa Decorrente	São despesas decorrentes dos investimentos que serão necessárias para sua manutenção
Programas	Constitui-se no instrumento da atuação governamental
Duração Continuada	Consiste nos programas que ultrapassam um exercício financeiro, ou seja com prazo superior a um ano.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, 2018, a partir da análise proposta por Jund (2008).

3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Carta Magna, em seu artigo 165, § 2º, afirma que a LDO compreenderá:

As metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988, p. 90)

Pires (2005) ratifica que, assim como o PPA, a LDO representa um instrumento de inovação da CF/88, representando um marco na reforma do orçamento brasileiro. Portanto, esta Lei autoriza que a Administração estabeleça, no ano anterior, as metas e prioridades que estarão na sua proposta orçamentária para o exercício subsequente.

Nesse tema, Jund (2008, p. 106) declara que a LDO “suruiu como importante instrumento de conexão entre o plano estratégico das ações governamentais (PPA) e o plano operacional a ser executado (orçamento anual).” Assim, a elaboração da LDO segue as diretrizes estabelecidas no PPA, já, a LOA é elaborada a partir das metas e prioridades previstas na LDO. Desse modo, observa-se a conexão entre os instrumentos de planejamento da ação governamental.

Nessa direção, Paludo (2012, p. 69) assegura que a LDO “é o instrumento norteador da elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual. Ela seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente.”

Segundo Mota (2009, p. 26), no momento que a LDO determina as metas e prioridades da administração pública federal, “está elegendo, dentro do leque de centenas de programas aprovados no plano plurianual, aqueles que devem ter prioridade de execução sobre os demais, além de estabelecer a meta para o exercício financeiro.”

Para Slomski (2013, p. 15), “a LDO tem a forma do PPA em seu detalhamento, indicando quais são as metas e prioridades para o exercício seguinte daquilo que consta no PPA (para quatro anos).”

A LDO proporciona a elaboração da LOA e ainda destaca da programação do PPA, as metas e prioridades a serem concretizadas por meio do orçamento anual (GIACOMONI, 2012, p. 216).

Na mesma direção, o Manual Técnico Orçamentário (MTO) ressalta que é o instrumento que norteia a elaboração da LOA uma vez que indica, para cada exercício financeiro, sobre:

- as prioridades e metas da Administração Pública Federal; - a estrutura e organização dos orçamentos; - as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações; - a dívida pública federal; - as despesas da União com pessoal e encargos sociais; - a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; - as alterações na legislação tributária da União; e - a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves. (BRASIL, 2018, p. 81)

Mota (2009, p. 25) afirma que “o projeto da lei de diretrizes orçamentárias deverá ser enviado pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, até 15 de abril, e devolvido, para sanção presidencial, até 17 de julho”. Ainda de acordo com este autor, o Congresso Nacional não poderá entrar em recesso enquanto não for aprovada a LDO.

Com a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a LDO teve suas funções ampliadas, por força do artigo 4º, passando a ter maior relevância. Entre suas novas funções, destacam-se: os Anexos de Metas e Riscos Fiscais; equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Os anexos de metas fiscais e riscos fiscais representam um grande avanço no controle das contas públicas, pois estes anexos abordam sobre resultado nominal e primário, montante da dívida pública, avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior, evolução do patrimônio líquido dos três últimos exercícios, avaliação da situação financeira e atuarial, avaliação dos passivos contingentes e demais riscos capazes de afetar as contas públicas.

Com a edição da LRF, a LDO passou a ter mais espaço dentro do processo orçamentário, tornando-se um precioso instrumento de controle, vez que esta Lei indica as diretrizes da LOA, com as metas e prioridades para o exercício seguinte. Nesse sentido, pode-se inferir que os critérios estabelecidos pela LDO favorecem o andamento da política econômica e fiscal do País.

3.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 2º, abordou a lei orçamentária, indicando que: “A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade⁷, universalidade⁸ e anualidade⁹.”

⁷ O princípio da unidade recomenda que o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento. A previsão legal do referido princípio encontra-se no art. 6º da Lei nº 4.320/64.

⁸ O princípio da universalidade fundamenta o entendimento de que o conjunto de todas as receitas e despesas deve figurar no orçamento público. Podendo ser constatado nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64.

⁹ Art. 34 da Lei 4.320/64. Para efeito desta lei, o ano civil compreende de janeiro a dezembro de cada ano.

Machado Jr. e Reis (2008, p. 16) destacam a importância do artigo supracitado e evidenciam que os programas de trabalho do Governo devem ser executados por órgãos da administração direta e indireta.

A CF/88 trata dos orçamentos anuais em seu artigo 165, § 5º, onde determina que 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. (BRASIL, 1988, p. 90)

Nesse sentido, Giacomoni (2012, p. 248) afirma que a LOA é constituída por três orçamentos – fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais. O orçamento fiscal compreende, além dos Poderes da União, o das autarquias, destacando-se que o objeto desta pesquisa é o Instituto Federal da Paraíba, o qual depende dos recursos do Tesouro para execução das suas atividades.

A LOA representa a programação das ações a serem realizadas, visando a viabilização das diretrizes, objetivos e metas planejadas no Plano Plurianual, articulando a sua concretização de acordo com as regras estabelecidas na LDO (JUND, 2008).

Segundo Paludo (2012, p. 48), a LOA é “um instrumento de planejamento que operacionaliza no curto prazo os programas contidos no Plano Plurianual.” O projeto da LOA contempla as prioridades incluídas no PPA e as metas que deverão ser alcançadas no exercício financeiro.

Ainda de acordo com este autor, a LOA é conhecida como a “lei de meios” já que representa um meio para assegurar créditos orçamentários e recursos financeiros para a execução dos planos, projetos, programas e atividades dos entes governamentais.

Entende-se que a LOA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício financeiro a que se referir, tendo o PPA como referência e é elaborada em consonância com as metas e prioridades estabelecidas na LDO, aprovada pelo Poder Legislativo.

Bezerra Filho (2013, p. 30) explica que o Projeto de Lei Orçamentária deve ser “enviado anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até 31 de agosto, e devolvido para sanção presidencial até 22 de dezembro (art. 35, § 2º, III,

ADCT)”. É com fundamento nas autorizações da LOA que as despesas do exercício são realizadas.

Segundo Slomski (2013, p. 15), “A LOA tem como objetivos prever a receita e fixar a despesa para um exercício financeiro com vigência coincidente com o ano civil.” Esse objetivo tem respaldo no princípio da universalidade que orienta que todas as receitas e despesas a serem realizadas no exercício financeiro devem ter previsibilidade no orçamento.

Com o artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LOA ganha mais ênfase, passando a ter maior importância. Segundo a LRF, a lei orçamentária deverá:

ser elaborada de forma compatível com o PPA, com a LDO, e com as normas da LRF; conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do anexo de metas fiscais da LDO; ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos; conter todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão; conter separadamente, na lei orçamentária e na lei de crédito adicional, refinanciamento da dívida pública. (BRASIL, 2000, p. 17)

Baseado nos conceitos dos estudiosos e normativos que versam sobre orçamento público, é possível afirmar que a LOA é o instrumento operacional das ações governamentais, pois é por meio dela que vislumbramos a concretização dos objetivos e metas contidas no Plano Plurianual. Fazendo-se uma analogia, poderíamos exemplificar dizendo que: o PPA é um “sonho”, e que por sua vez, a LOA é a efetiva realização deste “sonho”.

3.2 Despesa Pública

O Estado, como agente provedor das demandas da sociedade, incorre em despesa pública objetivando a satisfação da coletividade. De acordo com Silva (2011, p. 247), “constituem despesa todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos”.

A despesa pública, segundo Kohama (2013, p. 98), consiste em:

[...] gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais, à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações, etc.

Pires (2005, p. 137) define despesa pública como “o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público para o funcionamento dos serviços públicos”. Nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, é onde se encontram todas as autorizações para gastos com várias atribuições e funções governamentais.

A despesa pública representa o conjunto dos gastos que o governo executa a fim de honrar com suas funções, tendo em vista o atendimento das necessidades da sociedade, nas áreas de educação, saúde, defesa nacional, segurança pública, transportes, habitação, saneamento, etc. “Esses gastos necessariamente exigem dispêndios financeiros e autorização na lei de orçamento, por isso são chamados de orçamentários” (MOTA, 2009, p. 124).

Observando os conceitos de Silva (2011), Kohama (2013), Pires (2005) e Mota (2009), pode-se afirmar certa conexão, quando eles defendem, em sentido objetivo, que as despesas são desembolsos autorizados mediante lei, tendo como finalidade a consecução dos serviços ofertados pelo Estado.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2014, p. 67) conceitua despesa orçamentária como sendo “toda transação que dependa de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada.”

Por sua vez, o Manual de Despesa Nacional (2008, p. 18) define despesa/dispêndio orçamentário como “fluxo que deriva da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial”.

Em suma, a despesa orçamentária pública está limitada ao crédito disponível fixados na LOA. Desse modo, não deve haver qualquer iniciativa de execução do crédito orçamentário que não esteja consignado no orçamento além do que foi autorizado pela lei orçamentária.

3.2.1. Classificação da Despesa Orçamentária

O instrumento legal que norteia as classificações orçamentárias da despesa pública na esfera federal é o Manual Técnico de Orçamento (MTO), que a cada ano vem

sendo aprimorado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Segundo Paludo (2012), o MTO foi complementado a partir de janeiro de 2009, pelos Manuais de Despesa Nacional, utilizando-se também amplamente dos conceitos da Lei nº 4.320/64.

O MTO entende que:

A compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado. Esse sistema tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral. (MTO, 2018, p. 32)

Segundo Bezerra Filho (2013, p. 136), “as despesas orçamentárias devem ser classificadas em conformidade com os anexos da Lei Federal nº 4.320/64 que, após várias atualizações,”¹⁰ estão consolidados de acordo com o estabelecido pela Portaria nº 42/99.

Para Paludo (2012, p. 167), as classificações orçamentárias possibilitam uma análise sob diferentes enfoques, de acordo com o que se pretende verificar. “Elas são imprescindíveis para a realização da programação, da execução, do controle e da avaliação das despesas e realizações, bem como para dar transparência à gestão dos recursos públicos”.

Acerca da estrutura atual do orçamento público, o MTO (2018) enfatiza que as programações orçamentárias são organizadas em programas de trabalho, contendo dois tipos de informações, gerando a existência de dois grandes grupos: Programação Qualitativa e Programação Quantitativa.

3.3 Programação Qualitativa

Segundo o MTO (2018), o programa de trabalho define qualitativamente a programação orçamentária, e deve responder, de modo claro e objetivo, às perguntas que caracterizam o ato de orçar. Do ponto de vista operacional, a classificação qualitativa é composta pelos seguintes blocos de informação: classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional e estrutura programática, conforme detalhado adiante:

¹⁰ Portaria nº 42, de 14/4/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Orçamento Federal; e Portaria nº 163, de 4/5/2001, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Secretaria de Orçamento Federal) junto com o Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional) e alterações posteriores.

3.3.1 Classificação por Esfera Orçamentária

A classificação por esfera orçamentária tem por finalidade identificar se o orçamento é Fiscal (F), da Seguridade Social (S) ou de Investimento das Empresas (I) conforme determina o § 5º, do art. 165, da CF/88. Na LOA, o classificador de esfera é indicado pelas letras “F”, “S” ou “I”, portanto esta classificação define se o programa de trabalho pertence ao:

Orçamento Fiscal - F (código 10): referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; Orçamento da Seguridade Social - S (código 20): abrange 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; e Orçamento de Investimento - I (código 30): orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. (MTO, 2018, p. 34)

Conforme § 2º, do art. 195, da CF/88, “A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão dos seus recursos.”

CÓDIGO		ESFERA ORÇAMENTÁRIA
10		Orçamento Fiscal
20		Orçamento da Seguridade Social
30		Orçamento de Investimento

3.3.2 Classificação Institucional

De acordo com o MCASP (2014), a classificação institucional representa a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está composta em dois níveis hierárquicos: órgão e unidade orçamentária.

Segundo Giacomoni (2012, p. 90), esta classificação tem como finalidade principal “evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, isto é, os órgãos que gastam os recursos de conformidade com a programação orçamentária.”

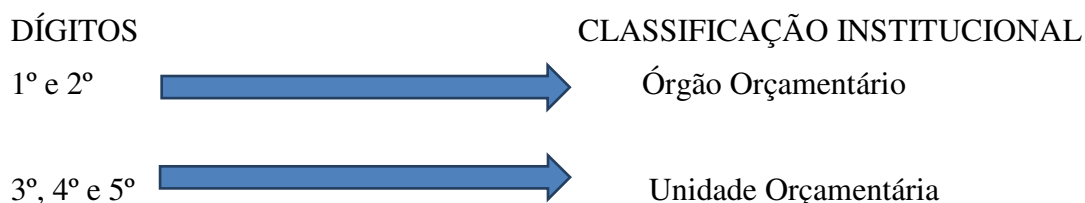
A classificação institucional especifica “quem faz” a despesa, portanto, segundo Mota (2009) ela permite identificar a aplicação dos recursos públicos por órgão ou unidade orçamentária, tendo como finalidade agrupar a alocação das dotações necessárias à realização das funções atribuídas a cada órgão. Desse modo, o agente encarregado do gasto pode ser identificado na classificação institucional.

“Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias” (art. 14 da Lei nº 4.320/64). Os órgãos orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias.

Segundo Paludo (2012, p. 175)

Órgão é a unidade institucional que, a título de subordinação ou supervisão, agrega determinadas Unidades Orçamentárias e Unidades Administrativas. A Unidade Orçamentária são agrupamentos de serviços subordinados ao mesmo órgão a que são consignadas dotações orçamentárias próprias.

O código da classificação institucional é composto de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão orçamentário e os demais à unidade orçamentária MTO (2018).



3.3.3 Classificação Funcional

A classificação funcional atual foi instituída pela Portaria MPOG nº 42/99, compondo-se de um rol de funções e subfunções prefixadas, servindo como agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental, nas três esferas de Governo. A legislação em vigor¹¹ estabelece conceitos e demonstra a estrutura atual.

Segundo MTO (2018), a classificação funcional, por funções e subfunções, pretende responder à seguinte pergunta “em que área de ação governamental a despesa

¹¹ Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 (publicada no DOU de 15/04/1999). Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

será executada?” Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e subfunção às quais se relacionam.

Pode-se inferir que a classificação funcional é comum e obrigatória, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que possibilita a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A classificação funcional é composta por cinco dígitos:

Os dois primeiros referem-se à função, enquanto que os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser demonstrados como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária. (MCASP, 2014, p. 68)

“A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, educação, saúde, cultura, que guarda relação com os respectivos Ministérios.” (MTO, 2018, p. 35)

É importante destacar que a função ‘Encargos Especiais’ compreende as despesas “em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações, cumprimento de sentenças judiciais e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.” (PORTARIA 42/99, MPOG)

A subfunção, por sua vez, representa um nível hierarquicamente inferior à função “e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções” (MCASP, 2014, p. 69). As ações devem estar sempre conectadas às subfunções que representam sua área específica.

De acordo com o § 4, do art. 1º, da Portaria nº 42/99/MPGO, “as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estejam originalmente vinculadas”.

3.3.4 Classificação Programática

Toda ação governamental deve estar estruturada em programas orientados para realização dos objetivos estratégicos determinado para o período da vigência do Plano Plurianual, ou seja, quatro anos.

Para Paludo (2012), a classificação programática tem como finalidade demonstrar as realizações do Governo, o resultado do seu labor em benefício da sociedade.

A estrutura programática também é prevista pela Portaria nº 42/99 do MPOG. A finalidade essencial da classificação por programa é evidenciar as realizações do Governo e a efetividade do seu trabalho em prol da coletividade.

De acordo com o (MCASP, 2014, p. 69), “Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade”.

A Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o PPA da União, vigente para o período de 2016 a 2019, contempla os Programas¹² Temáticos e os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado, definidos da seguinte forma:

I-Programa Temático: organizado por recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. (BRASIL, 2016, p. 3)

Como na elaboração dos orçamentos anuais, deve-se observar o que foi estabelecido no PPA. Desse modo, é importante ressaltar o que diz o MCASP:

O orçamento Federal está organizado em programas, a partir dos quais são relacionadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. (MCASP, 2014, p. 69)

Nesse sentido, Bezerra Filho (2013) afirma que a organização das ações do Governo sob a forma programática pretende proporcionar mais racionalidade e resultado para administração pública, assim como dar maior visibilidade à transparência na aplicação dos recursos públicos.

No tocante às ações orçamentárias, o (MTO, 2018, p. 39) define que são operações das quais “resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa”.

¹² As informações mais detalhadas sobre os programas da União constam no Plano Plurianual e podem ser visualizadas no site www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento/PPA.

As ações, segundo suas características, podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais, de acordo com o MTO:

Atividade: Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

Projeto: Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

Operação Especial: Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

As ações devem expressar a produção pública, ou seja, a geração de bens e serviços públicos à população ou ao Estado. As ações do tipo Atividade mantêm o mesmo nível desta produção, enquanto que as ações do tipo Projeto expandem a produção pública.

3.4 Programação Quantitativa

A programação orçamentária quantitativa é composta por duas dimensões: a física e a financeira. “A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues, enquanto que a dimensão financeira estima o montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária” (MTO, 2018, p. 32-33).

Desse modo, é possível afirmar que esse tipo de programação agrega informações orçamentárias referentes ao produto econômico da despesa, forma de aplicação, e estima o valor total necessário para o desenvolvimento de cada ação orçamentária.

A seguir, abordaremos a classificação da despesa segundo sua natureza que, conforme a Portaria nº 163/STN-SOF, compõe-se de: I- categoria econômica; II- grupo de natureza da despesa; III- elemento de despesa. Não obstante, é oportuno observar o que diz o § 1º, do artigo 3º, da supracitada Portaria:

A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. (BRASIL, 2001, p. 2)

3.4.1 Classificação quanto à Natureza da Despesa

A Lei nº 4.320/64 apresenta a classificação da despesa por categoria econômica e elementos nos artigos 12 e 13. O artigo 8º determina que os itens da discriminação da despesa orçamentária mencionados no art. 13 serão identificados por números de código decimal, na forma dos anexos 3 e 4 daquela Lei. No entanto, o que devemos seguir, atualmente, é o que está consubstanciado no Anexo II da Portaria Interministerial¹³ SOF/STN nº 163/2001, que introduziu um novo modelo da despesa por natureza da despesa, que passou a ter uma nova estrutura de codificação para uso dos órgãos das administrações públicas Federal, Estadual e Municipal, objetivando a consolidação das Contas Públicas Nacionais, em obediência ao estabelecido no art. 50 da LRF¹⁴.

“O conjunto de informações que formam o código é conhecido como classificação por natureza de despesa e informa a categoria econômica, o grupo a que pertence, a modalidade de aplicação e o elemento” (MTO, 2018, 56). Segundo a supracitada Portaria, a nova classificação da despesa, conforme a sua natureza, compõe-se de: I – categoria econômica; II – grupo de natureza da despesa; III- elemento de despesa.

A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, cuja finalidade é:

Indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, sobretudo, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. (MCASP, 2014, p. 71)

Paludo (2012) afirma que a classificação da despesa por natureza compõe-se de um código de oito dígitos: sendo os seis primeiros obrigatórios e os dois últimos facultativos. O conjunto de informações que formam esse código são: Categoria Econômica; Grupo de Natureza da Despesa; Modalidade de Aplicação; Elemento de Despesa; e facultativamente, o Subelemento de Despesa. Nessa mesma direção, Bezerra Filho (2013) admite que “o código da natureza de despesa orçamentária é composto por

¹³ Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001 (publicada no DOU nº 87-E de 07/05/2001, Seção I, páginas 15ª 20). Discrimina a classificação despesa por natureza de que tratam os arts. 12 e 13, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.

¹⁴ Este artigo dispõe que “a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67”. A Secretaria do Tesouro Nacional-STN exerce a competência temporária de “órgão central de contabilidade da União”.

seis dígitos, desdobrado até o nível de elemento ou, opcionalmente, por oito, contemplando o desdobramento facultativo do elemento.” O Quadro 3 mostra que essa classificação é composta por um código numérico de 8 dígitos que se subdivide em 5 níveis:

Quadro 3 - Código da natureza de despesa orçamentária

DÍGITO	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°
NÍVEIS	Categoria Econômica	Grupo de Natureza da Despesa	Modalidade de Aplicação		Elemento de Despesa		Subelemento (desdobramento facultativo)	

Fonte: MCASP, 2014.

a) Categoria Econômica (1º Nível)

O nível de classificação por categoria econômica da despesa pública permite “a análise das ações governamentais na economia como um todo. Ela pode proporcionar uma indicação de contribuição do Governo na formação bruta do capital do País”¹⁵.

Nesse sentido, esse nível de classificação obedece ao critério econômico, pois permite verificar o impacto dos gastos públicos na economia do País. De acordo com o art. 12, da Lei nº 4.320/64, a despesa orçamentária é classificada em duas categorias econômicas, a saber: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

a.1) Despesas Correntes: segundo o MTO (2018, p. 57), classificam-se nessa categoria todas as despesas que “não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”; essa categoria é representada pelo código 3.

a.2) Despesas de Capital: de acordo com o referido manual, classificam-se nessa categoria aquelas despesas “que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”; essa categoria é representada pelo código 4.

b) Grupo de Natureza da Despesa –GND (2º Nível)

Segundo o MTO (2018, p. 58), “O GND¹⁶ é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto”. Os GNDs são em número de seis e vinculam-se às categorias econômicas, conforme mostra o Quadro 4.

¹⁵ JUND, S. Administração, Orçamento e Contabilidade Pública. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p.203.

¹⁶Os conceitos e as especificações do Grupo de Natureza da Despesa constam no texto da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

Quadro 4- Categorias econômicas por grupos de despesas

Categorias econômicas	Grupos – GND
3. Despesas Correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais 2. Juros e Encargos da Dívida 3. Outras Despesas Correntes
4. Despesas de Capital	4. Investimentos 5. Inversões Financeiras 6. Amortização da Dívida

Fonte: MCASP, 2014.

c) Modalidade de Aplicação (3º Nível)

Utilizando-se mais uma vez das conceituações do MTO, encontramos esta afirmação sobre modalidade de aplicação¹⁷:

Indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo. A modalidade de aplicação objetiva, principalmente, eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados (MTO, 2018, p. 59).

d) Elemento de Despesa (4º Nível)

Esta classificação é regulamentada para todas as esferas de Governo: Federal, Estadual e Municipal. De acordo com o § 3º, do art. 3º, da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001:

O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins. (BRASIL, 2001, p. 3)

Nessa mesma perspectiva, o art. 15 da Lei nº 4.320/64 em seu § 1º, afirma que:

Art.15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos.

§ 1º. Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a Administração Pública para consecução dos seus fins. (BRASIL, 1964, p. 7)

¹⁷ A estrutura, conceitos e especificações da modalidade de aplicação constam no texto da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

Paludo (2012) afirma que essa classificação responde a seguinte pergunta: “o que” está sendo adquirido; ela classifica as aquisições independente da finalidade a que se destine. Exemplo: material de consumo utilizado na Educação, Saúde, Judiciário, etc. será sempre classificada no elemento de despesa 30.

3.5 Execução Orçamentária

A elaboração da Lei Orçamentária Anual procede de um planejamento adequado dos programas que o governo pretende realizar para satisfazer as necessidades da coletividade. Assim, quando a lei é aprovada pelo Poder Legislativo, temos o surgimento da autorização para realização das despesas públicas, em consonância com os montantes programados e que serão destinados a cada órgão segundo a sua finalidade. Essa autorização recebe o nome de crédito orçamentário inicial (JUND, 2008).

Ainda segundo Jund (2008), é importante salientar que crédito orçamentário não é dinheiro, e sim uma autorização para gastar, como se fosse um cartão de crédito, com um limite de gasto estabelecido na LOA, concedida ao gestor para realizar os programas governamentais sob a sua responsabilidade de execução.

A LOA é o instrumento de planejamento anual que o Poder Público se utiliza para prevê a arrecadação de receitas e fixação de despesas. Segundo Jund (2008), a LOA é definida como o orçamento por excelência ou o orçamento propriamente dito.

A execução orçamentária coincide com o ano civil¹⁸, ficando condicionada a publicação da LOA. Portanto, os orçamentos anuais são realizados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, conforme determina o artigo 34, da Lei nº 4.320/64. (GIACOMONI, 2012)

A execução orçamentária é tema de suma importância dentro da administração pública, vez que é a fase em que são efetivamente aplicados os créditos orçamentários disponíveis para fazer frente às despesas públicas durante o exercício.

Após aprovação pelo Congresso Nacional, a sanção do Presidente da República, publicação da LOA no Diário Oficial da União (DOU) e observadas as normas de execução orçamentárias e de programação financeira definidas para o exercício, inicia-se a execução orçamentária. Esse processo deve estar integrado à capacidade de crédito disponível para sua execução.

¹⁸ Lei nº 4.320, de 17-3-1964: art. 34

Em se tratando de execução orçamentária, é oportuno mencionar os conceitos de despesa orçamentária (despesa pública), destacados por Baleeiro (2006, p. 73):

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

Sabendo que a execução do orçamento público não é uma tarefa fácil, e nem deve ser, uma vez que sua aplicação está subordinada a uma série de procedimentos e controles, com a finalidade de evitar possíveis desvios e mau uso dos recursos públicos, a execução da despesa pública é, pois, um ato complexo. Dispositivos legais no orçamento, licitações, empenho, liquidação, apropriação, cronogramas, enfim, há um longo caminho até o desembolso.

Somente após estabelecido o total das dotações das despesas orçamentárias, ou seja o limite de gasto que cada unidade orçamentária¹⁹ poderá efetuar, é que se pode dar início a execução da despesa orçamentária (MOTA, 2009).

Com relação à etapa da execução da despesa, o Manual de Despesa Nacional assegura que a Lei nº 4.320/64 disciplina os seguintes estágios: empenho, liquidação e pagamento, nestes termos:

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.

§ 1º. Essa verificação tem por fim apurar: I. a origem e o objeto do que se deve pagar; II. a importância exata a pagar; III. a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º. A liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base: I. o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II. a nota de empenho; III. os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. (BRASIL, 1964, p. 16-17)

Mota (2009, p. 141) afirma que, na visão de muitos autores e estudiosos, o empenho pode ser classificado nas seguintes modalidades:

¹⁹ Para ter acesso à estrutura completa dos órgãos, incluindo as Unidades Orçamentárias, consultar Manual Técnico de Orçamento. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br> >

- global: para as despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento, com valor determinado, de acordo com o parágrafo 3º do artigo 60 da Lei 4.320/64;
- ordinário: para atender às despesas cujo montante seja previamente conhecido e o pagamento deva ocorrer de uma só vez; e
- por estimativa: deve ser feito por estimativa, o empenho da despesa cujo montante não se pode determinar, de conformidade com o parágrafo 2º do artigo 60 da Lei 4.320/64, por exemplo: energia elétrica, telefone, pessoal e encargos etc.

Na visão de Pires (2005, p. 145), “O empenho é o momento em que os créditos orçamentários são comprometidos pela Administração, ou seja, representa o ato de autorização da despesa pela autoridade competente (Ordenador de Despesa)”.

O empenho é prévio, ou seja, antecede a realização da despesa e está estrito ao limite do crédito orçamentário, segundo o artigo 59 da Lei nº 4.320/64, que determina: “O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”.

O artigo 61 da Lei nº 4.320/64 complementa: “Para cada empenho será extraído um documento denominado nota de empenho, que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.”

Paludo (2012, p. 202) diz que há diferença entre empenho e nota de empenho. O primeiro “é uma autorização da autoridade competente para a realização da despesa”. Já a nota de empenho “corresponde a um documento emitido e impresso no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal”.

Pode-se inferir que o empenho da despesa gera para o ente público uma obrigação para com terceiros, que só deverá ser liquidada após a comprovação do seu cumprimento, ou seja, quando da efetiva entrega do material ou da prestação do serviço, observando as normas vigentes.

Sobre a liquidação da despesa, Paludo (2012, p. 206) afirma que esse estágio é identificado no momento da “entrega dos materiais ou serviços contratados, de acordo com as quantidades, a qualidade e o prazo previamente definidos na Nota de Empenho ou no contrato”.

No que diz respeito ao pagamento, representa o efetivo desembolso (saída) do recurso público precedido do empenho e da liquidação. É mister destacar que toda despesa pública deverá percorrer os estágios e não é permitida a inversão de nenhuma fase. (PALUDO, 2012)

É preciso salientar que durante o exercício financeiro há despesas empenhadas que ainda não foram pagas dentro do mesmo ano, essas despesas ao final do exercício financeiro da emissão do empenho são inscritas em restos a pagar. De acordo com o art. 36 da Lei nº 4.320/64, constitui “Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro distinguindo-se as processadas²⁰ das não processadas²¹”.

O processamento da execução orçamentária da Administração Pública Federal, incluindo o IFPB, é realizado por meio do SIAFI. Conforme Mota (2009), esse sistema foi implantado em 1987, tornando-se uma importante ferramenta utilizada para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal.

Conforme disciplina a lei nº 4.320/64 art. 75, incisos: I, II, III compreende o controle da execução orçamentária:

- I – a legalidade dos atos que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II – a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (BRASIL, 1964, p. 19)

A Lei nº 4.320/64 dedicou oito dos nove artigos do Título VIII ao controle da execução orçamentária. Neles, disciplinava o controle da legalidade dos atos, da fidelidade funcional e do cumprimento do programa de trabalho, tanto pelo controle interno quanto pelo externo, além da prestação de contas anual.

Ainda no que diz respeito ao controle e legalidade dos gastos, é importante destacar que as normas estão previstas em diversas leis, inclusive a LDO, sendo uma das mais relevantes a Lei complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

No tocante aos aspectos da execução orçamentária, o gestor público deverá estar investido de alguns requisitos para a boa gestão do gasto público, haja vista que além de ser recomendado para essa área um profissional com o notório saber sobre finanças públicas, este deve estar atento às normas de controle da execução orçamentária a fim

²⁰ Restos a Pagar Processados – despesas em que o fornecedor cumpriu com suas obrigações, ou seja, já realizou a entregados bens ou serviços, e que assim reconhece como líquido e certo o seu direito ao respectivo pagamento. Refere-se há empenhos liquidados no exercício anterior que serão pagos em exercício subsequente.

²¹ Restos a Pagar não Processados – despesas que ainda dependem da entrega dos bens ou serviços, ou seja, são despesas empenhadas, mas que ainda não foram liquidadas e, portanto, não pagas.

de viabilizar uma boa administração dos recursos públicos, coibindo os atos contrários à lei e ao interesse público.

Dado ao caráter público que possui os gastos com extensão no âmbito do IFPB, o presente capítulo aborda conceitos e dispositivos legais acerca do orçamento e da despesa pública que serviram como instrumentos norteadores para atingir os objetivos deste estudo, possibilitando uma melhor compreensão dos dados obtidos ao final da pesquisa.

4 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EXTENSÃO

Nos meados da década de 1990, ocorreram no Brasil mudanças na legislação e na organização da gestão pública provocando a quebra de alguns paradigmas. No governo de Fernando Henrique Cardoso, houve tentativas de reforma da administração pública, sendo criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A reforma do Estado brasileiro surge como:

um processo amplo, tenso e complexo. Os planos, níveis e dimensões a serem transformados estavam de tal modo superpostos e interligados que apenas o ataque simultâneo a todos eles – através de uma sucessão de reformas graduais e articuladas, espalhadas num tempo difícil de determinar – garantiria algum avanço substantivo. (NOGUEIRA, 1998, p. 170)

A reforma do Estado era orientada para o mercado. Desse modo, priorizou a transferência das atividades que podem ser reguladas pelo mercado para o setor privado. A partir da redefinição do seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para se fortalecer na nova função de “Estado gerencial”. (CHIAVENATO, 2006)

Segundo Nogueira (1998), o processo de reforma do Estado estava confuso devido às próprias características do meio político-social, pois era possível constatar a presença de uma forte campanha de desqualificação do Estado e do setor público.

Santos (1999), ao verificar o processo de reforma do Estado conduzido pela maioria dos países, expõe que a desarticulação entre os planos de hegemonia, acumulação e confiança, existente no Estado-providência, consolida a estratégia da acumulação, já que o Estado se compromete agora a gerir e a legitimar, no espaço nacional, as imposições do capitalismo global, ficando subordinado à lógica mercantilista.

A Reforma gerencial da administração pública iniciou-se em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (COSTA, 2006), com o argumento de estabelecer uma administração gerencial²² para o Estado brasileiro. A maior motivação para tal política era a crise do estado, que impossibilitaria condições para o crescimento econômico, no qual se dizia ser incapaz de realizar investimentos e desempenhar de

²² Segundo Jund (2008) a administração gerencial procura o aperfeiçoamento da máquina administrativa voltada para a gestão de resultados. Em suma, o modelo gerencial implantado na administração pública possui características semelhantes aos padrões adotados pelas empresas privadas, objetivando a eficiência nos serviços, na administração dos resultados e na avaliação de desempenho.

forma satisfatória as expectativas da população por benefícios sociais. Segundo essa ótica, não haveria possibilidade de pensar em desenvolvimento enquanto subsistisse a incompetência de administrar e a dificuldade de se obter o controle público sobre o aparelho estatal.

A justificativa fundamental era que o Estado seria insuficiente para atender às perspectivas de uma sociedade capitalista, sendo indispensável trazer o mercado para dirimir a crise do Estado. A argumentação era que o novo modelo da administração pública, deveria ser adaptável aos avanços da tecnologia, incentivando para uma gestão, ágil, descentralizada, com reducionismo do estado. Esperava-se que o Estado se fortalecesse e atraísse para sua área de influência interesses privados. Logo, o motivo para o Estado agir acabaria sendo no limite dos interesses particulares. Nesse novo modelo de gestão o interesse “individual” prevaleceria sobre o interesse coletivo.

Esse período foi destacado por crises sociais, políticas e econômicas, como a Crise Fiscal, marcada pelo aumento do endividamento do Estado, aumento da pobreza, das injustiças sociais e forte interferência do neoliberalismo e da globalização.

A reforma administrativa pode ser vislumbrada com o surgimento dos conceitos de eficiência, eficácia e qualidade até então praticados na iniciativa privada. Estas expressões passaram a ter mais visibilidade com a publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, a qual originou a Reforma Administrativa. Essa EC introduziu o princípio da eficiência, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, com o propósito de garantir a boa prestação do serviço público.

Nesse contexto, é oportuno introduzir conceitos e observações acerca da eficiência, eficácia e qualidade. “Eficiência é operar de modo que os recursos sejam mais adequadamente utilizados” (SILVA, 2005, p. 20). Em suma, a eficiência baseia-se na melhor forma de utilização dos recursos.

Ainda segundo este autor, “eficácia significa fazer as coisas certas, do modo certo, no tempo certo” (SILVA, 2005, p. 20). Portanto, observa-se que no âmbito da administração pública o gestor deve pautar suas ações na obtenção de resultados satisfatórios em benefício do bem comum. Para tanto, o gestor público deverá implementar no seu plano de governo diretrizes, objetivos e metas que proporcionem a eficácia da atuação governamental.

Na visão de Castro, a eficiência e a eficácia preocupam-se:

A eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da

organização. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização. (CASTRO, 2006, p. 3)

A eficiência tem uma atenção direcionada aos aspectos internos do ambiente organizacional, observando como as coisas são realizadas. Já a eficácia dá ênfase ao maior nível de realização dos resultados, com objetivo nos fatores externos da organização.

Ser eficiente é se valer da utilização dos meios disponíveis do modo mais adequado. A eficiência é compreendida, portanto, como “a melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis.” (TENÓRIO, 2006, p. 18)

A eficácia “é a palavra usada para indicar que a organização realiza seus objetivos. Quanto mais alto o grau de realização dos objetivos, mais a organização é eficaz” (MAXIMIANO, 2008, p. 5). Desse modo, a eficácia está ligada ao alcance dos objetivos desejados por determinada ação organizacional.

Segundo Maximiano (2008) a qualidade é estabelecida quando se utiliza de excelentes colaboradores e esforços a fim de obter os resultados mais satisfatórios. “Qualidade é a totalidade de aspectos e características de um produto ou serviço que propiciam a habilidade de satisfazer dadas necessidades” (SILVA, 2005, p. 449). Logo, compreende-se que a qualidade está intrinsecamente relacionada à satisfação do usuário-cidadão.

De acordo com Carvalho e Tonet (1994) no universo da administração pública a qualidade preocupa-se com o quesito cidadania. A atribuição da administração pública é colocar à disposição da coletividade bens e serviços essenciais à sua necessidade. Nesse sentido, em virtude da alta carga tributária imposta ao contribuinte, em contrapartida, o Estado deve direcionar recursos suficientes para promover políticas públicas que atendam as reais necessidades da sociedade.

Na visão de Deming o conceito de qualidade é algo muito subjetivo, pois dependerá do ponto de vista de quem irá atribuir tal definição. “A qualidade só pode ser definida em termos de quem avalia.” (DEMING, 1990, p. 125)

Segundo (JURAN, 1993, p. 16), “qualidade é adequação ao uso”. Nessa perspectiva, a qualidade é alcançada quando está adequada à funcionalidade, ou seja, quando o bem é produzido ou o serviço é prestado para satisfazer a necessidade do usuário. Para Paladini (2008) a qualidade equipara-se à excelência, perfeição, ou seja,

qualidade é o alcance de um nível altamente satisfatório que não possibilita qualquer tipo de modificação.

A gestão da coisa pública deve levar em consideração critérios de eficiência, eliminando possíveis desperdícios, sejam, financeiros ou materiais. A aplicação dos meios de que dispõe a gestão pública deve ser realizada de forma ajustada com o serviço a ser executado, objetivando obter a qualidade que a sociedade faz jus.

O serviço público de qualidade deve ser prestado de forma imparcial e eficiente. “Os serviços públicos devem ser julgados tanto por sua imparcialidade quanto por sua eficiência” (DEMING, 1990, p. 147). Nesse sentido, o serviço público alcança padrões de qualidade quando é executado de forma eficiente e em consonância com os interesses de quem o avalia, a população, considerando que o interesse do povo deve prevalecer sobre o interesse particular, seguindo assim, o critério da imparcialidade.

No campo das políticas públicas, é importante estar atento às propostas governamentais, no sentido de observar quais são as reais intenções dos agentes públicos. Nessa direção, é oportuno revelar o que diz Peres (2007, p. 26):

[...] na existência de informação assimétrica, haverá dificuldade de a sociedade avaliar os resultados da política pública, o que pode induzir ao oportunismo político. O comportamento oportunista na política visa à reeleição, e pode agir com esse intuito escolhendo ações voltadas mais para áreas visíveis do governo, e não necessariamente àquelas desejadas pela sociedade.

O processo de reforma do Estado brasileiro estava circunscrito no projeto de neoliberalização definido pelos organismos internacionais de acordo com o chamado Consenso de Washington. Nesse processo, o Estado deveria se ocupar com o ensino fundamental e o ensino superior deveria passar para a esfera privada.

4.1 O Reduccionismo das Instituições Públicas do Ensino Superior

Diante desse cenário, verifica-se o avanço da privatização da educação superior no Brasil, haja vista que os índices mercadológicos apontam para um campo bastante lucrativo e onde há dificuldades de implantação de regulação e controle eficiente por parte do Estado. O interesse desse campo pelo capital não se restringe ao capital nacional, mas também por parte do capital externo seja através de ações em bolsa seja pela aquisição direta de instituições nacionais (TERRA, 2013). Conforme aponta Sguissardi (2008), com a hegemonia crescente dos interesses privados. É notório que os

empresários da educação utilizarão, de todos os meios, pela busca valorização e do controle sobre a educação-mercadoria, sob todas as suas formas; bem como, os empresários tenderão a exercer sobre o sistema de educação superior, público ou privado, toda a forma de influência que melhor correspondam aos seus interesses.

Importante mencionar que, tendo em vista atender às exigências do neoliberalismo, a universidade é submetida à lógica do mercado, definida pelo perfil de uma universidade-empresa, que é identificada por duas fases, conforme esclarece Santos (2010). A primeira, que se inicia na década de 1980 e vai até meados da década de 1990, surge com a expansão e consolidação do mercado nacional universitário; na segunda, em conjunto com o mercado nacional, surge o mercado transnacional da educação superior. Nesse sentido, inicia a globalização neoliberal da universidade, um projeto global de política universitária que tem como objetivos o enfraquecimento da universidade pública e a transnacionalização do mercado universitário. Esse projeto implica na desestruturação da universidade pública, uma vez que esta precisa se transformar internamente, mudando seu padrão institucional e político-pedagógico para um paradigma empresarial cujo objetivo é a produtividade e o lucro.

Para ter uma compreensão da política do ensino superior nas sociedades atuais e no contexto mundial, é fundamental ter a clareza que ela está vinculada às regras impostas pelo processo de globalização econômica que atravessa o mundo contemporâneo, causando transformações no cenário nacional e internacional. Essas transformações exigiram um novo perfil das instituições de ensino superior, passando a solicitar, portanto, grandes reformas nesse campo a fim de atender às novas demandas sociais e do universo do trabalho.

De acordo com Lima e Afonso (2002), no período de FHC, a redefinição do papel do Estado adquire a centralidade, atraído por uma nova agenda global veiculada e ampliada pelas tecnologias da comunicação e da informação.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, antes de enviar ao Congresso Nacional o seu projeto de “reforma universitária”, “havia estabelecido um diálogo com os empresários do ensino, além de outros segmentos da sociedade, com o objetivo de produzir uma peça legal mais ou menos conciliatória” (RODRIGUES, 2012, p. 42-43). Os empresários comandam, de acordo com Vale, os assentos privatistas no Congresso Nacional, garantindo certo tipo de influência perante o Executivo. Desse modo, o direcionamento de suas proposituras deve:

ressaltar o tamanho e a importância do setor, fortalecer a atuação junto ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo e requisitar, concomitantemente, menos regulação e ‘adequação’ das avaliações às suas realidades institucionais e maior financiamento estatal. (VALE, 2011, p. 187)

Com a expansão advinda por meio de programas como o REUNI²³, houve uma mudança significativa no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), evidenciada pela maior presença do Estado no financiamento da expansão da educação superior pública, na intenção de incluir os menos favorecidos. No entanto, é oportuno observar que tal iniciativa apresentou contradições cruciais como:

o insuficiente investimento frente à demanda, o chamado quase mercado (privatização do espaço público); o aligeiramento na formação do estudante (cursos de curta duração, turmas numerosas, expansão sem a necessária cobertura física, de docentes e critérios qualificativos); a precarização do trabalho docente, entre outros. (SILVA e VELOSO, 2013, p. 735-736)

O diagnóstico que se faz do cenário atual é que há uma política de expansão e acesso para educação superior voltada aos interesses de mercado. Essa é uma tendência que estaria ligada às necessidades de desenvolvimento do país e à perspectiva de inserção em um mundo globalizado. As estratégias adotadas para o processo de expansão procuram sempre atender às orientações dos organismos internacionais, indicando assim a forte influência do neoliberalismo sobre a educação superior brasileira. Nessa direção, o predomínio da lógica privatizante da educação do Brasil é bastante notório.

Face o cenário exposto de crescente mercantilização do ensino superior é importante adentrar no campo das políticas de extensão, uma vez que essa atividade ocupa tradicionalmente um lugar diminuto nas instituições privadas.

4.2 O Papel do Estado Enquanto Agente Provedor de Políticas Públicas para Extensão

As políticas públicas²⁴ exercem grande influência em todas as áreas sociais, pois é por meio delas que se caracteriza uma forma de agir do Estado. Desse modo, para que

²³Instituído pelo Decreto nº 6.096/2007 o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)tem como objetivo criar mecanismos que possibilitem “a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior” (BRASIL, 2007).

²⁴ As políticas públicas surgem da necessidade da coletividade, desse modo o Estado age em busca da satisfação do interesse público por meio de ações que pretendam solucionar problemas em áreas

as políticas alcancem seus objetivos, se faz necessário que o Estado promova ações no sentido de viabilizar a extensão universitária.

Sabendo que as demandas sociais são ilimitadas, e os recursos, além de públicos, são escassos, o Estado como agente provedor das políticas públicas deve estabelecer metas e prioridades, tendo em vista atender às necessidades da coletividade, buscando sempre a otimização dos resultados dos serviços públicos ofertados à sociedade.

A atividade financeira do Estado é caracterizada pelo instrumento necessário à obtenção de recursos, no intuito de viabilizar o atendimento e a satisfação das necessidades públicas.

Para assegurar a estabilidade e o crescimento, o Estado faz uso da Política Econômica a fim de intervir na economia, elaborando leis de combate ao abuso do poder econômico, de proteção ao consumidor, dentre outras. (JUND, 2008)

Nessa direção, Musgrave (1974) propôs as seguintes funções econômicas do Estado: assegurar ajustamento na alocação de recursos (função alocativa); 2) promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e 3) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora).

Abordando uma visão mais conceitual, e destacando o discurso teórico de Bresser-Pereira (2008), podemos compreender de uma forma geral que uma nação só existe realmente quando o povo possui um Estado ou está lutando por ele.

[...] o Estado é sempre a expressão da sociedade; é a instituição que a sociedade cria para que regule o comportamento de cada um, e assim assegure a consecução dos seus objetivos políticos. [...] Quanto menores forem diferenças de poder derivado do dinheiro e do conhecimento, e quanto coesas forem tanto a nação quanto a sociedade civil, mais democrático e mais forte será o Estado – mais capaz, portanto, de desempenhar seu papel de instrumento de ação coletiva da sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 175)

Conforme Gonçalves (2008), as políticas públicas são elaboradas a partir das demandas políticas e sociais e não indicam para uma atividade que signifique uma ação natural, um acaso. As políticas públicas apresentam-se como o principal instrumento de alcance dos direitos sociais da população.

A extensão, ao obter recurso financeiro, atualiza suas propostas e viabiliza a execução de projetos que muitas vezes são dificultados por insuficiência de recursos.

específicas; já as políticas de governo emergem da alternância de poder, sendo restrita a um mandato tendo por finalidade interesses partidários, prevalecendo a supremacia do interesse particular sobre o interesse público.

Desse modo, o Estado como agente provedor de políticas públicas exerce um papel imprescindível para promover a justiça social por meio de suas ações, devendo mapear as áreas que demandam maior necessidade de recursos, e assim envidar esforços para garantir o bom funcionamento das áreas sociais, sobretudo a educação, uma vez que esta possui um poder de transformar a realidade social. Boaventura (1986, p. 62) concebe que:

A extensão, como prestação de serviço, é a mais recente das funções atribuídas ou absorvidas pela Universidade. A sua origem parece encontrar-se na noção de que uma instituição universitária deve servir a comunidade [...] Por ela, a Universidade é solicitada a beneficiar os diversos setores da população, impulsiona serviços de animação cultural, integra-se às prioridades nacionais, divulga conhecimentos e técnicas, participa do esforço pelo desenvolvimento social e econômico, gratificando-se pelo retorno das sugestões e contribuições da comunidade.

No ano de 2013, o Ministério da Educação (MEC), através da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), lançou, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a chamada pública, 94/2013 que consistia no apoio financeiro a projetos que contribuam significativamente para o fomento científico, tecnológico e de inovação do País, apresentados por pesquisadores vinculados aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) e às Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais. O objetivo geral dessa chamada, era:

selecionar propostas para apoio financeiro a projetos que visem contribuir significativamente para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação do País de pesquisadores vinculados aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e às Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais. (CNPQ, 2013, p. 1)

A chamada nº 94/2013 apresenta duas linhas de apoio, a saber:

A Linha 1: PD&I – São projetos com foco em pesquisa aplicada, desenvolvimento e inovação (PD&I), podendo envolver o trabalho em Rede entre instituições proponentes, que visem o aumento da competitividade do setor produtivo, por meio da inovação; do adensamento tecnológico e da dinamização das cadeias produtivas, contribuindo para o incremento dos investimentos empresariais em atividades de PD&I e para o desenvolvimento e aplicação de tecnologias que promovam a inclusão produtiva e social.

A Linha 2: Extensão – São projetos com foco na extensão tecnológica, podendo envolver o trabalho em Rede entre instituições proponentes, no atendimento às demandas tecnológicas das instituições parceiras que venham a contribuir para fortalecer os arranjos produtivos locais e o aumento da competitividade das empresas por meio de projetos que

desenvolvam ações de diagnóstico, consultorias, análises, ensaios e serviços tecnológicos. Nessa Linha são contempladas ações de difusão tecnológica por meio da nucleação de grupos de professores e alunos para a organização de competições locais e participação em competições nacionais e internacionais de conhecimentos técnicos e competências. (CNPQ, 2013, p. 5)

Fica evidenciado que essa chamada pública da SETEC em conjunto com a CNPq representa uma política mais efetiva pelos órgãos governamentais para o fortalecimento e a consequente consolidação da pesquisa e da extensão tecnológica na Rede Federal, ressaltando que são áreas que, de forma articulada com o ensino, são essenciais para a qualidade da educação superior.

Visto que a extensão é a articulação efetiva da universidade com a sociedade, o Estado deve estimular o seu desenvolvimento associado com o ensino e a pesquisa, e assim exercer seu papel enquanto agente provedor de políticas públicas.

De acordo com Bresser Pereira (2009) o funcionamento do Estado demanda recursos públicos para efetivar suas ações. Para tanto, na concepção deste autor, o Estado precisa de recursos materiais – especificamente, de fonte de recursos provenientes das receitas tributárias. O modelo de Estado brasileiro por ser republicano, é um Estado democraticamente apto a tributar seus cidadãos.

Segundo Santos (2013), o financiamento das IFES significa um fator importante na ampliação dos investimentos sendo crucial para definir o papel dessas instituições: seja apenas de “formador de profissionais para o mercado, seja de uma instituição que ensina, aprimora o conhecimento humano pela investigação científica e interação com a sociedade, procurando solucionar os problemas que a afligem.” (SANTOS, 2013, p. 31)

O financiamento da educação no Brasil é previsto em lei para todas as esferas governamentais, sendo equivalente a um percentual mínimo obrigatório. Como o ensino ofertado pelas IFES é financiado pela carga tributária imposta ao contribuinte brasileiro, o Governo Federal é o principal agente patrocinador destas instituições, restando, apenas, uma pequena parcela de arrecadação própria por conta de cada instituição, sendo resultado de esforços da unidade para gerar recursos que serão alocados de forma discricionária observando os limites da lei.

Os estabelecimentos de ensino superior público são pertencentes ao povo, isto é, instituições destinadas à coletividade, de utilidade pública; sejam ricos, pobres, brancos, negros, sem qualquer forma de discriminação ou preconceito, mantidos pelo poder

público, isto é, pelo poder do povo, por meio da gestão dos recursos públicos pelo Ministro da Educação.

De acordo com o art. 55 da Lei nº 9.394/96: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação por ela mantidas”.

Devido às IFES estarem submetidas ao Ministério da Educação (MEC), elas seguem as orientações em consonância com as normas estabelecidas pela política fiscal de educação superior e dependem do aporte orçamentário deste ministério para custear suas despesas com pessoal, custeio e investimento.

As fontes de recursos que mantêm as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) são divididas em recursos provenientes do Tesouro Nacional e recursos diretamente arrecadados, chamados de recursos próprios. Os recursos do tesouro são distribuídos, segregando-se aqueles para pagamento de despesas com pessoal, custeio e investimento.

O Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010, o Projeto de Lei nº 8.035 que “Aprova Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020, e dá outras providências” (BRASIL, 2010) em que, dentre as suas orientações, está a de que deveria ser feito o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” e foi estabelecida a Meta 20 referente ao financiamento: “Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto.” Entretanto, devido à promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016²⁵ que limita por vinte anos os investimentos públicos em diversas áreas essenciais para o desenvolvimento socioeconômico do país como segurança, saúde, infraestrutura e educação. Tal medida, possivelmente inviabilizará várias ações destinadas ao setor educacional.

Há uma política do Governo Federal com enfoque voltado para a qualidade da gestão do gasto público, sobretudo quando se trata de educação por ser uma das áreas prioritárias do Governo. Nessa direção, a União conforme prevê a CF/88, em seu art. 212, aplicará anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

²⁵ A Emenda Constitucional nº 95, de 2016 institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros.

Além disso, de acordo com a CF/88, no art. 207, está determinado que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Conforme preconiza o texto constitucional, o que se pode observar no sistema de financiamento da educação brasileira é a técnica das vinculações. Desse modo, o recurso direcionado para a educação não pode sofrer desvio de finalidade, objetivando assegurar o mínimo necessário para continuidade dos serviços ofertados nessa área que é indubitavelmente de extrema relevância para mudança dos padrões e qualidade de vida, principalmente dos menos favorecidos. Nessa direção, a política de financiamento governamental deve envidar esforços no sentido de fortalecer a extensão, haja vista que por meio dela a universidade está ativamente inserida na sociedade.

4.3 Programa de Fomento à Extensão (PROEXT)

No tocante ao financiamento público direcionado à extensão, é importante destacar o Programa de Fomento à Extensão Universitária (PROEXTE), criado em 1993. Interrompido em 1995, o Programa foi retomado no governo Lula, sob a denominação Programa de Extensão Universitária (PROEXT), desenvolvido pelo Ministério da Educação, por meio da SESU/MEC. O PROEXT foi estabelecido pelo Decreto nº 6.495, de 30 de junho de 2008.

A implementação desse Programa foi um avanço considerável, dado ao volume de recursos investidos e da qualidade das ações desenvolvidas. Seu objetivo, segundo Nogueira (2005, p. 51), é o de:

implementar o processo de democratização do conhecimento acadêmico, estabelecer mecanismos de integração entre os saberes acadêmico e popular, de forma que a produção do conhecimento se efetive no confronto com a realidade, com permanente interação entre teoria e prática.

É importante ressaltar a estrutura conceitual e organizacional deste documento que indubitavelmente é um grande instrumento de política pública para fortalecimento da extensão no âmbito das Instituições Públicas de Ensino Superior. Seu artigo 1º está assim expresso:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação, o Programa de Extensão Universitária - PROEXT, destinado a apoiar instituições públicas de educação superior no desenvolvimento de projetos de extensão

universitária, com vistas a ampliar sua interação com a sociedade. (BRASIL, 2008, p. 1)

Para Rodrigues (2014), o PROEXT define claramente, seu objetivo, que estaria no sentido de viabilizar as ações necessárias para realização de programas e projetos de instituições públicas de ensino superior. Essa percepção nos remete à ideia de apoio financeiro para desenvolvimento das atividades de extensão no âmbito da educação superior pública.

De acordo com Nogueira (2005)

A proposta do Proext induz à consolidação da extensão nas universidades em torno de uma política de extensão intencionalmente elaborada, de caráter globalizante, com participação de várias instâncias acadêmicas. Trabalha as dimensões da atividade acadêmica, ensino/pesquisa/extensão no mesmo nível, entendendo-as como etapas de um processo orgânico e contínuo. Reforça o compromisso social da universidade, que deverá estar voltada para as demandas mais urgentes da maioria da população, e considera a extensão como o processo que articula o ensino e a pesquisa a tais demandas. Aponta a interdisciplinaridade como meta a ser buscada, considerando que a ação extensionista, pelo fato de relacionar-se com a realidade como um todo, facilita o trabalho interdisciplinar. Faz uma opção radical pela parceria das IES com as administrações públicas e entidades da sociedade civil, alertando, no entanto, que à universidade não cabe substituir o Estado em suas funções quanto à educação, saúde, cultura, etc. Estabelece ainda uma metodologia, recomendando que a extensão deva trabalhar sob forma de programas integrados e que a sua avaliação deve processar-se com participação da comunidade externa. (NOGUEIRA, 2005, p. 53)

Corroborando com o que afirma a autora, que reconhece a função da universidade frente às demandas da sociedade, destacando seu compromisso social de modo que a universidade deva priorizar as demandas mais urgentes, não cabe à instituição universitária exercer o papel de agente provedor das políticas públicas sociais; este compete ao Estado que deve implementar políticas que atendam às necessidades da coletividade.

O Decreto nº 6.495/2008 estabelece os objetivos do PROEXT:

I - centralizar e racionalizar as ações de apoio à extensão universitária desenvolvidas no âmbito do Ministério da Educação; II - dotar as instituições públicas de ensino superior de melhores condições de gestão das atividades acadêmicas de extensão, permitindo planejamento de longo prazo; III - potencializar e ampliar os patamares de qualidade das ações de extensão, projetando-as para a sociedade e contribuindo para o alcance da missão das instituições públicas de ensino superior; IV - fomentar programas e projetos de extensão que contribuam para o fortalecimento de políticas públicas; V - estimular o desenvolvimento social e o espírito crítico dos estudantes, bem como a atuação profissional pautada na cidadania e na função social da educação superior; VI - contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira por meio do contato direto dos estudantes com realidades concretas

e da troca de saberes acadêmicos e populares; VII - propiciar a democratização e difusão do conhecimento acadêmico; e VIII - fomentar o estreitamento dos vínculos entre as instituições de ensino superior e as comunidades populares do entorno. (BRASIL, 2008, p. 1)

Importante frisar que, embora a regulamentação do PROEXT tenha ocorrido apenas em 2008, de acordo com Rodrigues (2014), sua implementação era sustentada nos editais publicados pelo MEC/SESU, desde 2003. Conforme consta na página oficial do Programa, “o PROEXT tem o objetivo de apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão que contribuam para a implementação de políticas públicas”. De acordo com o decreto, o Ministério da Educação concederá assistência financeira a projetos e programas de Instituições Públicas de Ensino Superior (IES), por meio de editais de chamadas públicas. Desse modo, é possível afirmar que a natureza desse Programa está relacionada ao fomento de programas e projetos que contribuam para o fortalecimento das políticas públicas.

No que diz respeito aos recursos financeiros para o apoio a programas e projetos de extensão na área do PROEXT, inicialmente, o Decreto não estabelece previsão para novas fontes de recursos, visto que:

as despesas do PROEXT correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação. Cabendo ao Poder Executivo compatibilizar a quantidade de projetos a serem aprovados com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados pelo Poder Executivo na forma da legislação orçamentária e financeira. (BRASIL, 2008, p. 1)

Segundo Borges (2017, p. 37), o financiamento obtido do PROEXT destina-se a cobrir despesas provenientes dos programas/projetos desenvolvidos, incluindo: “passagem, diárias, bolsa de auxílio estudantil, contratação de serviços de pessoas físicas e jurídicas e aquisição de material de consumo e permanente”.

A instituição do Decreto nº 6.495/2008 representa um grande avanço para a extensão, pois gera para o Estado uma “obrigação” no sentido de direcionar recursos de forma vinculada nesta área que é de extrema relevância para as comunidades adjacentes, uma vez que a interação entre universidade e sociedade é primordial para promoção da justiça social.

5 BREVE HISTÓRICO DO ENSINO SUPERIOR E DA EXTENSÃO

O processo histórico do ensino superior remete ao período da colonização, sendo as primeiras experiências desenvolvidas pelos jesuítas em 1549. O colégio jesuíta pioneiro no Brasil foi fundado na Bahia, em 1550. Os colégios do Rio de Janeiro, Olinda, São Luís e Pará foram criados ainda no século XVI. No entanto, é sobretudo a partir do século XVII que estes colégios começam a ofertar cursos superiores de Filosofia, Teologia e Artes. (DINIZ, 2012)

Segundo Cunha (1980 p. 24-25), “os estabelecimentos de ensino dos jesuítas seguiam normas padronizadas, que vieram a ser organizadas na, *Ratio Studiorum*²⁶ - promulgada, após versões preliminares, em 1559”. Nesse período o estudo superior compreendia os cursos de filosofia e de teologia.

Conforme Cunha (1980, p. 26), a pedagogia da *Ratio Studiorum* “baseava-se na unidade de professor, na unidade de método e na unidade de matéria”. O princípio da unidade de professor estabelecia que um mesmo mestre acompanhasse um grupo de alunos no estudo de cada matéria, do início ao término.

A fase educacional jesuíta na Colônia foi interrompida no ano de 1759, quando os padres jesuítas foram expulsos do reino português e consequentemente do Brasil. Com o declínio do sistema colonial de ensino jesuítico “foram fechados, 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários maiores, além de um número não determinado de seminários menores e escolas de ler e escrever.” (CUNHA, 1980, p. 55)

Diniz (2012) afirma que a expulsão dos jesuítas se deu num período de profundas transformações econômicas, políticas e culturais ocorridas em Portugal, afetando, como já seria previsto, o Brasil. É mister destacar que a expulsão da Companhia de Jesus (ordem religiosa dos jesuítas) não ocorreu devido à hegemonia de uma outra entidade religiosa que viesse repetir-lhes as mesmas práticas educacionais até então implantadas, mas, principalmente, cedeu lugar a novos currículos, novos métodos de ensino, nova estrutura da educação escolar. Nessa direção, surge um novo momento marcado pelas reformas pombalinas²⁷.

As reformas pretendiam formar condições de crescimento econômico em Portugal, consistindo num conjunto de medidas que objetivavam a criação da

²⁶ Organização de estudos da Companhia de Jesus, essa forma de organização de ensino jesuítico ficou conhecida como *Ratio Atque Institutio Studiorum Societatis Iesu* (plano de organização de estudos da Companhia de Jesus).

²⁷ Reformas empreendidas por Sebastião José de Carvalho e Melo (Marquês de Pombal), primeiro ministro do reino de D. José I, no período de 1750 a 1777.

industrialização como já ocorria na Inglaterra. Na área educacional, o que se percebe é o surgimento de uma nova visão, voltada aos interesses da burguesia industrial e mercantil.

As medidas adotadas pela reforma pombalina no Brasil Colônia afetou diretamente o sistema de ensino até então vigente. Desse modo, as consequências começaram a surgir, uma das primeiras ocasionou a “desarticulação do sistema educacional escolar da colônia” (CUNHA, 1980, p. 54). Com o fechamento dos colégios jesuítas, é implantado um novo sistema educacional, as aulas e escolas régias, uma estrutura de ensino fragilizada. Como não havia mestres preparados para substituir os jesuítas, os responsáveis pela ministração das aulas eram “mestres” leigos, com baixo nível de qualificação, “segundo testemunhas da época, não só uma espessa ignorância das matérias que ensinavam, mas uma ausência absoluta de senso pedagógico.” (CUNHA, 1980, p. 56)

É possível observar que o período de transição ocorrido com a expulsão dos jesuítas da estrutura do ensino do Brasil, cedendo lugar para o regime de aulas régias, as consequências no âmbito educacional foram desastrosas, embora o ensino jesuítico fosse inflexível, dogmático, autoritário, apresentava um método planejado e coerente. Já o regime de aulas régias, sistema de aulas de disciplinas isoladas, representava um método de ensino sem planejamento sistemático, estrutura curricular desorganizada, os professores além de desmotivados devido à baixa remuneração, eram despreparados para ministração do conteúdo.

De acordo com o que afirma Cunha:

No que se refere ao ensino superior, o fechamento dos colégios jesuítas, na Bahia, em Recife, em Olinda, em Piratininga, no Rio de Janeiro, em São Luís, em Belém e em Mariana, correspondeu à abertura de aulas de matérias isoladas e à criação de cursos superiores estruturados no Rio de Janeiro e em Olinda, este no prédio do antigo colégio dos padres jesuítas. (CUNHA, 1980, p. 56)

No que diz respeito às mudanças no campo educacional no período pombalino, a reforma da Universidade de Coimbra, em 1770, merece destaque, tornando-se a mais conhecida no âmbito da educação. Essa reforma possibilitou a modernização desta universidade, provocando algumas transformações de estrutura acadêmica, como a criação da Faculdade de Matemática e Filosofia, abrangendo o ensino das ciências naturais (CUNHA, 1980). Desse modo, é importante destacar alguns pontos abordados nos novos estatutos da universidade de Coimbra: como a determinação de “que a

Faculdade de Filosofia tivesse quatro anos letivos correspondendo cada um a uma cadeira, na seguinte ordem: 1) Filosofia Racional e Moral, 2) História Natural, 3) Física Experimental, 4) Química Teórica e Prática.” (CUNHA, 1980, p. 53)

Cunha (1980) afirma que o curso superior completo no período pombalino tinha duração mínima de 7 anos, em regime seriado, os estatutos estabeleciam, de forma cuidadosa e rigorosa, os exames dos estudantes e dos professores. Os discentes eram avaliados anualmente por banca de professores, os alunos recebiam notas por voto secreto.

No início do século XIX, com a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, a cidade do Rio de Janeiro passou a ser a sede do reino português, introduzindo no Brasil novas orientações, a exemplo do que já havia sido realizado na metrópole, possibilitando a ocorrência da promoção da “secularização do ensino público”. (CUNHA, 1980, p. 79). Conforme corrobora Cunha:

As concepções filosóficas e pedagógicas onde se inspiravam os educadores progressistas portugueses estavam intimamente ligadas às doutrinas políticas da burguesia nascente que viam na defesa da secularização do ensino, na França, um instrumento importante de combate dos remanescentes feudais que tinham na Igreja Católica fortes bases materiais e ideológicas. (CUNHA, 1980, p. 82)

Todavia, a estrutura de um sistema escolar secularizado não representou a existência de uma política anticlerical, mas sim os interesses do Estado, no sentido de fortalecer sua própria força, e conseqüentemente favorecer a política liberal defendida pela burguesia industrial e mercantil.

Após a independência, foram formados dois segmentos de ensino: o estatal laico e o particular, podendo ser laico ou religioso. “Mas, não se deve pensar que o ensino nas escolas do Estado, no Império, fosse secularizado. A religião católica era, pela Constituição, religião de Estado.” (CUNHA, 1980, p. 86)

Cunha (1980) pontua ainda que, o Positivismo que se fez presente motivado em combater o poder forte da Igreja Católica, bem como combater os movimentos populares que ameaçavam o poder conquistado, também teve influência no âmbito educacional. O ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, Benjamin Constant, positivista reconhecido, manifestou tal influência, enquanto ministro no período de 1890 a 1891. O referido ministro elaborou o Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890, dando surgimento ao novo regulamento para o ensino primário e secundário do Distrito Federal, redefinindo “o currículo do Colégio Pedro II, então

denominado Ginásio Nacional, seriado conforme a hierarquia das ciências de Augusto Comte: do mundo natural ao social; das ciências físicas, da matemática e da biologia, à sociologia e à moral.” (CUNHA 1980, p. 172)

Concluindo a última série, os estudantes eram avaliados pelo “exame madureza e, se aprovados, poderiam se matricular, sem outros exames, em qualquer escola superior do país”. Essa nova sistemática foi estendida às escolas organizadas pelos governos estaduais, desde que seguissem os critérios semelhantes ao do Ginásio Nacional. Ainda sendo considerado um ponto essencial da política educacional, o exame de madureza foi extinto. “De exame de saída do ensino secundário, o exame de madureza passou a ser exame de entrada aos cursos superiores, confundindo-se com os exames de preparatórios prestados nas faculdades.” (CUNHA, 1980, p. 173)

Segundo Diniz (2012, p. 15), as propostas para criação de universidades existiam desde a época da monarquia, “mas somente no início do século XX houve a criação das primeiras instituições com esta denominação”.

Cunha (1980) afirma que, o movimento expansionista no período da República voltado ao ensino superior provocou uma mudança qualitativa e quantitativa nesse nível de ensino, resultando na multiplicação dos estabelecimentos de ensino, que já não era mais subordinado ao setor estatal, nem à esfera nacional. Desse modo, viabilizou a abertura de escolas pelos governos estaduais, bem como por entidades particulares, quebrando o paradigma existente no tempo do Império, havendo uma diferenciação das estruturas administrativas e didáticas. Segundo Cunha (1980), nos anos de 1891, período da reforma de Benjamin Constant a 1910, ano anterior à reforma Rivadávia Corrêa, 27 escolas superiores foram implantadas no Brasil.

O processo de expansão possibilitou o acesso ao ensino superior, por meio da ampliação de escolas e mudanças na forma de ingresso, houve resistências a esse processo, culminando outra reforma de ensino, em 1911. A Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República (Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911), conhecida como Reforma Rivadávia²⁸, que além de buscar conter esse processo, objetivava iniciar uma desoficialização do ensino superior, que implicaria no enfraquecimento e diminuição das prerrogativas do Estado no âmbito do ensino.

Cunha menciona os principais pontos desta reforma:

²⁸ Rivadávia da Cunha Corrêa ocupou o cargo de Ministro da Justiça e Negócios Interiores do Brasil no período de 1910 a 1913, foi responsável pela redação da Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental da República, de 1911.

os estabelecimentos de ensino criados pelo governo federal não gozariam de qualquer espécie de privilégios; os estabelecimentos governamentais passariam a ser corporações autônomas, podendo suas congregações eleger diretores, ter completa autonomia didática, administrativa e financeira; caso as escolas superiores estatais tivessem recursos próprios suficientes para o seu funcionamento, não dependendo de subvenções governamentais, elas ficariam isentas de toda e qualquer dependência ou fiscalização oficial; instituição do exame de admissão, os quais deveria constar de uma prova escrita sobre os conhecimentos que se queria verificar e uma prova oral sobre línguas e ciências; as escolas superiores criadas pelos estados e por particulares deixavam de sofrer qualquer fiscalização por parte do Governo Federal, tendo seus currículos organizados conforme as determinações do seu próprio corpo docente, independentemente de paradigmas oficiais; criação da figura do livre-docente, podendo ministrar cursos, chamados particulares ou privados, nas escolas superiores, sem remuneração, senão pelas taxas pagas pelos alunos que o procurassem. (CUNHA, 1980, p. 181-182)

As ideias implementadas pela reforma Rivadavia não conseguiram atingir o nobre objetivo da melhoria da qualidade do ensino. A multiplicação de faculdades privadas e seus diplomas fraudulentos eram correspondentes às escolas que vendiam diplomas na Reforma de Benjamin Constant. Apesar do seu fracasso, essa reforma deixou como marca a instituição do exame de admissão (renomeado como exame vestibular) que vem sobrevivendo até os dias atuais, embora com outras denominações e características.

Além da reforma Rivadavia, é importante ressaltar a realização de outras duas reformas no período da Primeira República. Em 1915, a reforma Carlos Maxiliano, que embora mantivesse pontos essenciais da Lei Orgânica Rivadavia, a exemplo dos exames de admissão, recebendo posteriormente nova denominação de exames vestibulares, embora tenha recebido outras denominações e características ao longo dos anos, a exemplo dos Processos Seletivos Seriados e do atual modelo Enem/Sisu, em um sistema de seleção unificada e aplicada nacionalmente pelo INEP. Essa Reforma pretendia reorganizar o ensino secundário e superior do Brasil. Para tanto empreendeu mudanças significativas, como a criação da figura do professor catedrático, cargo vitalício, escolhido por concurso, por meio de processo seletivo de tese escrita. Em 1925, surge a última reforma da Primeira República, conhecida como reforma Rocha Vaz⁴.

Esta reforma objetivou o reforço do controle do Estado, particularmente do governo federal, sobre o aparelho escolar, numa tentativa de estabelecer o controle ideológico das crises políticas e sociais que vieram desembocar na revolução que pôs fim ao regime, em 1930. (CUNHA, 1980, p. 190)

O processo estabelecido pela Reforma Rocha Vaz não ficou isento de contradições. Nesse sentido, vejamos:

As divisões políticas das elites dirigentes faziam com que se defendesse, ao lado da limitação das oportunidades de acesso ao ensino superior, em defesa da “qualidade” do seu produto, a adoção de medidas tendentes a favorecer as clientelas políticas e ideológicas das camadas médias, ávidas de conquistarem, pelos títulos das escolas superiores, a dignidade social/cultural que delas se esperava. (CUNHA 1980, p. 191-192)

Na época dessas duas reformas, é válido destacar que o ensino superior, tanto nas escolas privadas quanto nas escolas do Estado, era pago pelos estudantes, havendo algumas exceções conforme afirma Cunha:

A reforma Carlos Maxiliano, de 1915, chegava a dizer que não haveria “alunos gratuitos” nas escolas superiores. Pela reforma Rocha Vaz, de 1925, os estudantes estavam sujeitos, nos estabelecimentos federais, às seguintes despesas: taxa de exame vestibular, taxa de matrícula em cada série, taxa de frequência em cada série, taxa de frequência de cadeira dependente; taxa de exame; taxa de transferência. Mas, esta última reforma previa a existência de casos de exceção. Cada escola superior da União teria cinco “alunos gratuitos” por série: um seria aquele que tivesse média mais elevada no exame vestibular ou na série anterior; outro seria indicado pelo governo; e os três restantes seriam indicados pelos próprios colegas de série, em reunião presidida pelo vice-diretor da faculdade. (CUNHA 1980, p. 197)

A criação das primeiras instituições de ensino superior, já denominadas de universidade surge no período das Reformas ocorridas na época da República Velha, bem como as primeiras experiências de atividades de extensão universitária. As “universidades passageiras”, segundo denominação de Cunha (1980), estas foram estabelecidas nos estados do Amazonas, São Paulo e Paraná.

A Universidade de Manaus foi criada em 1909, no auge do ciclo da borracha, mas com o fim da prosperidade deste, esta instituição foi extinta, fragmentando-se em três entidades isoladas. A Universidade de São Paulo (instituição constituída por capital privado, em 1911) foi considerada a primeira instituição do Brasil a desenvolver atividades de extensão, através de conferências semanais, gratuitas, para quem tivesse o interesse de participar. Gurgel (1986) afirma que a universidade de São Paulo surge diretamente como uma instituição de ensino superior, tornando-se, portanto, a primeira instituição a realizar atividades de extensão universitária no Brasil.

A tardia implantação do ensino superior em terras brasileiras ocorreu devido a intenções políticas de Portugal, fazendo com que o Brasil criasse uma dependência econômica e cultural, conforme corrobora Jezine:

Esse processo de dependência econômica e cultural do Brasil em relação a Portugal foi fundamental para que o Brasil fosse um dos últimos países a ter universidades, e que certamente explica a ausência de um sistema universitário integrado e a existência de cursos superiores isolados, criados inicialmente para atender aos interesses imediatistas do império. (JEZINE, 2006, p. 46)

5.1 Ensino Superior no Estado Novo

Na Revolução de 1930, Getúlio Vargas assume a chefia do governo provisório, culminando o início de uma nova era na história no Brasil, só encerrada em 1945, quando ele foi deposto por um golpe militar. Nesses 15 anos, Vargas foi o presidente da República, “primeiro garantido pelas armas das milícias das oligarquias dissidentes e do Exército; em seguida, eleito pelo Congresso Nacional; e último, sustentado pelo Exército, já com o monopólio do uso da força.” (CUNHA, 1980, p. 229)

No tocante ao aspecto econômico, a economia brasileira vinha se desenvolvendo integrada ao capitalismo internacional como exportadora de alimentos e matérias-primas; e importadora de bens industrializados e combustíveis, até que as contradições geradas por esse desenvolvimento determina a progressiva substituição de importações por manufaturados locais. “A partir de 1937, o Estado assumiu um novo papel: intervindo direta e intensamente na economia, promovendo a industrialização.” (CUNHA, 1980, p. 229)

No campo político, fica evidenciado o aumento do poder da burguesia industrial; a centralização do aparelho do Estado; repressão às expressões políticas da sociedade civil; regime político autoritário, uma espécie de fascismo.

Segundo Cunha (1980), o contexto político e econômico, na Era Vargas, permitiu a adoção concomitante de duas políticas educacionais opostas: a liberal e a autoritária. Na sociedade civil, é possível observar o confronto marcante entre os defensores das duas políticas; por exemplo, em dezembro de 1931, após a edição do Estatuto das Universidades Brasileiras, durante a gestão de Francisco Campos à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública, realizada na IV Conferência Nacional de Educação, seus participantes dividiram-se em dois grupos: os autoritários e os liberais, “sem que nenhum dos dois tivesse conseguido que suas ideias exercessem hegemonia sobre todos os educadores.” (CUNHA, 1980, p. 273)

A política educacional liberal, onde o liberalismo elitista cede lugar a um liberalismo igualitário, convergente com os interesses das classes trabalhadoras e das camadas médias. A política educacional autoritária tinha como finalidade impedir

contestações à ordem social pelos trabalhadores e por setores da própria burocracia do Estado, sobretudo os tenentes.

De acordo com o argumento de Cunha (1980), durante a vigência da política educacional autoritária, criou-se uma entidade para congregar os estudantes das escolas superiores de todo país, primeiro o Conselho Nacional de Estudantes, depois a União Nacional de Estudantes (UNE).

A UNE foi fruto da união dos estudantes na tentativa de coibir os efeitos do autoritarismo, postos pelo Estado. Não obstante, a UNE caracterizada, desde sua criação, por orientações democráticas, conseguiu espaço político, ainda no período do Estado Novo. Desse modo, a UNE surge como uma nova política educacional, que se assemelha a dos educadores liberais igualitaristas.

O Estatuto das Universidades Brasileiras, vigente por 30 anos, conhecido como Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, promoveu uma significativa reforma em termos de ensino superior, em que pode ser conferida, no artigo 1º, em que pode ser conferido no estado brasileiro os fins do ensino superior:

O ensino universitário tem como finalidade: elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; concorrer, enfim, pela educação do indivíduo e da coletividade, pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as atividades universitárias, para a grandeza na Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade. (BRASIL, 1931, p. 1)

Para Cunha (1980), o referido estatuto previa duas formas de organização universitária: a universidade e o instituto isolado. A universidade poderia ser oficial ou livre, sendo a rede oficial mantida pelo aparelho estatal, enquanto a livre era mantida por instituições privadas.

A significativa reforma estabelecia que, para constituição de uma universidade, seriam necessários pelo menos três instituições de ensino: direito; medicina; engenharia, ou em substituição a qualquer uma destas, uma faculdade de educação, ciências e letras. Além do mais, a universidade gozaria de autonomia didática e administrativa, ainda que de forma limitada, cuja responsabilidade de gestão era de competência do Reitor, nomeado pelo Ministro da Educação por meio de uma lista elaborada pelo Conselho Universitário.

Segundo Fávero (2006), a Reforma de Francisco Campos foi uma adaptação da educação escolar a diretrizes que assumirão formas bem definidas, tanto no âmbito

político quanto no educacional, objetivando desenvolver um modelo de ensino mais adequado à modernização do país, dando ênfase à formação das elites e à preparação para o mercado de trabalho.

5.2 A Consolidação da Extensão no Contexto da Educação Brasileira

A origem da extensão universitária surge no início do século XX com a constituição das “universidades populares” no interior das universidades livres (do Amazonas, 1909, de São Paulo, 1911 e do Paraná, 1912). “Havia a prática de ministração de cursos e de conferências semanais, deduz-se que o seu campo de interesse seria bem pouco popular: Latinidade romântica; A importância da Otorrinolaringologia, etc.” (MOREIRA, 1998, p. 15)

Segundo Souza (2005), o movimento estudantil brasileiro retomou a ideia de Universidade Popular, no final da década de 1930, propondo neste período reformas na estrutura da instituição universitária brasileira. Diante desta reflexão histórica, é importante destacar a experiência extensionista brasileira nos anos de 1912 a 1930, determinada pela criação da Universidade de São Paulo e pela Fundação da Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa-MG, fundamentada no modelo americano. Baseado nesses dois estabelecimentos, surgem as primeiras ideias sobre cursos de extensão sob a ótica de prestação de serviços.

Jezine (2006) explica que o movimento estudantil recomendava uma universidade extensionista, direcionada ao acolhimento das demandas socioculturais da sociedade, sempre relacionando a extensão, nas reivindicações pelas reformas universitárias, de forma prioritária. Afirma Gurgel, que o movimento defendia uma “concepção da extensão como uma função ‘eminentemente política’ em relação da universidade e o povo - mormente das populações carentes.” (GURGEL, 1986, p. 171-172)

Para Jezine (2006), a concepção de Universidade Popular fixou a ideia de cursos de extensão servindo a grupos importantes da sociedade, “tanto aos interesses da classe dominada, a exemplo da Universidade Volante do Paraná, como também aos da classe dominante, sendo norte, igualmente, para constituição do Projeto Rondon” (JEZINE, 2006, p. 147). Nessa direção, o movimento estudantil se faz presente numa perspectiva de defender os interesses da atividade extensionista, buscando uma forma de integração de estudantes com o povo.

A extensão no Brasil, segundo Jezine (2006), consolidou-se:

A partir da criação da Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa, criada em 1920 e inaugurada em 1926, tendo vindo para sua implementação o Professor Henry Rolfs, diretor da Florida Agricultural College dos Estados Unidos, que disseminou o modelo dos Land Grant Colleges¹. A Semana do Fazendeiro (1929) foi a primeira experiência sistemática que deu forma a este modelo de prestação de serviços ao meio rural. E na mesma perspectiva segue a Escola Agrícola de Lavras (Hoje Universidade Federal de Lavras), que iniciou suas atividades de extensão em 1922 com o jornal “O Agricultor”, que se propunha a responder às consultas dos agricultores e com o Serviço de Propaganda Agrícola, que pretendia levar instrução ao fazendeiro e a sua família. (JEZINE, 2006, p. 147-148)

Conforme Gurgel (1986), as universidades populares pretendiam disseminar os conhecimentos técnicos, almejando a interação da universidade com o público externo.

O Estatuto das Universidades Brasileiras vigente por 30 anos expressa pontos relevantes inerentes à extensão universitária. Desse modo, Fagundes (1986) analisa a função da extensão, conforme preconiza o Estatuto:

Diante de um regime forte e autoritário, defendido por Francisco Campos, o povo deveria ser adestrado para aceitar os valores e princípios que o sustentavam. E aqui entra a função da extensão, que seria a de propagar ‘ideias e princípios’ para salvaguardar os altos interesses nacionais, ou seja, difundir entre o povo a ideologia da classe dirigente. (FAGUNDES, 1986, p. 49)

O Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931 previa que:

A extensão universitária será efetivada por meio de cursos e conferências, destinando-se principalmente à difusão de conhecimentos úteis à vida individual ou coletiva, à solução de problemas sociais ou à propagação de ideias e princípios que salvaguardem os altos interesses nacionais. (BRASIL, 1931, p. 8)

Conforme o documento, portanto, a extensão é compreendida como um meio de disseminação de conhecimentos que sejam concordantes com a ordem do Estado Novo.

Percebe-se que foi no século passado, por meio de iniciativa das universidades europeias, que houve a necessidade de estender uma relação mais abrangente da universidade com a sociedade, em busca de criar novos pensamentos, objetivando uma nova discussão acerca de sua função social, para além do ensino e da pesquisa. Diante disso, insere-se a extensão universitária. A trajetória da extensão, nos mostra, que essa foi influenciada por políticas públicas em consonância com as necessidades sociais da coletividade, até então excluídas dos programas governamentais.

No final da década de 1930, o movimento estudantil, sob influência tardia do Manifesto de Córdoba, de 1918, resgata a ideia de universidade popular. De acordo com Gurgel, “A extensão universitária, no documento de Córdoba, é vista como objetivadora do fortalecimento da universidade, pela projeção da cultura universitária ao povo e pela maior preocupação com os problemas nacionais” (GURGEL, 1986, p. 36). Ainda segundo este autor, o Movimento de Córdoba, representou o primeiro pronunciamento do movimento estudantil da América Latina. Suas sugestões de reforma do ensino superior propagaram-se pelo continente. A organização estudantil no Brasil teve este Movimento como importante referência para criação da União Nacional dos Estudantes (UNE).

Segundo Melo Neto (2001), a Reforma de Córdoba está inserida numa dimensão teórica-política muito ampla. Destacando-se como um movimento de cunho político-estudantil, expressa a necessidade da participação das classes subalternas do país, por meio da extensão. “Pode-se compreender que as ‘tarefas de extensão’ possibilitariam aos estudantes formas de se familiarizarem com os problemas da realidade, decorrentes do contato com o povo.” (MELO NETO, 2001, p. 49)

De acordo com Melo Neto (2001), com o Manifesto de Córdoba, os estudantes tiveram mais oportunidade de se familiarizar com os reais problemas da sociedade, uma vez que eles viviam diretamente em contato com a população. Neste sentido, é importante ressaltar que a participação efetiva da universidade na sociedade pode contribuir para melhoria da qualidade de vida das pessoas.

No 1º Seminário Nacional da Reforma Universitária, promovido pela União Nacional dos Estudantes (UNE), realizado em Salvador em 1961, resultou a chamada Declaração da Bahia. Na concepção dos estudantes, a universidade estava falhando em sua função cultural, profissional e social.

Culturalmente, por não ser repertório da cultura nacional e por não se preocupar com a pesquisa; profissionalmente, por não formar profissionais para atender às exigências da realidade do país; socialmente, pelo caráter antidemocrático do acesso ao ensino superior, bem como por formar profissionais individualistas, sem maior preocupação com os problemas da sociedade. (FÁVERO, 1977, p. 46)

Em 1961, surge o Centro Popular de Cultura (CPC) no Rio de Janeiro, ligado à – UNE, e reúne artistas de procedências distintas: teatro, música, cinema, literatura, etc. A ideia central do projeto CPC é baseada na tentativa de construir uma “cultura nacional, popular e democrática”, através da conscientização das classes populares promovendo a

interação da universidade com a sociedade. “Os artistas e intelectuais cepecistas entendiam o povo como a camada subalterna da sociedade, a classe trabalhadora, a classe revolucionária, responsável pela transformação da sociedade, pela insurreição do novo.” (CATENACCI, 2001, p. 33). Para Gurgel (1986), o CPC nasceu de uma geração de artistas e intelectuais que defendiam uma arte não-elitista.

O movimento militar de 1964 vai impor modificações significativas no processo de articulação da universidade com a sociedade, dentre elas destaca-se o fechamento do Centro Popular de Cultura:

De um lado, há uma forte repressão a várias das manifestações de articulação da universidade com a sociedade, a exemplo do fechamento do Centro Popular de Cultura e perseguição a seus dirigentes. Mas essa repressão não irá dar conta de suprimir o movimento estudantil que aos poucos irá se rearticulando até eclodir nas grandes modificações de 1968. (MOREIRA, 1998, p. 17)

Na perspectiva de compreender os reais problemas do Brasil, surge o projeto que levou alunos universitários a conhecer a realidade do país continental, multicultural e multirracial, oportunizando aos estudantes a possibilidade de contribuir para o desenvolvimento social e econômico do Brasil. O plano traçado no meio escolar foi concretizado no dia 11 de julho de 1967, quando uma equipe composta por 30 universitários e 2 professores decidiram partir do Rio de Janeiro para o território de Rondônia, lá permaneceram por 28 (vinte e oito) dias, fazendo levantamentos, pesquisas, atividades de assistência médica e promovendo a educação sanitária. (BRASIL, 2008)

Os universitários e demais participantes do projeto tinham como lema: “integrar para não entregar”. Quando do retorno desse grupo, foi criado um movimento para dar continuidade ao plano iniciado, ficando intitulado como Projeto Rondon (PR), criado pelo Decreto nº 62.927, de 28 de junho de 1968, período de plena ditadura militar. Este nasceu inspirado nas experiências de países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos. Foi instituído na realização do I Seminário sobre Educação e Segurança Nacional, em 1966, e contou com a participação de professores, militares e de um grupo de docentes da Universidade da Guanabara, conforme afirma Gurgel (1986). O professor Wilson Choeri, um de seus idealizadores, tornou-se a maior liderança do Projeto.

Conforme corrobora Motta, o Projeto Rondon tinha como principal objetivo:

[...] desmobilizar o radicalismo dos estudantes, atraindo alguns líderes para os valores do regime militar. A intenção era oferecer ao Estado outra alternativa além da repressão aos estudantes: um projeto que atraísse os jovens, apelando para o idealismo e o patriotismo, em benefício das metas nacionalistas dos militares. Secundariamente, no entanto, a Operação Rondon estava integrada aos planos de interiorizar o surto modernizador e desenvolvimentista, por meio do deslocamento de estudantes e professores portadores de novos conhecimentos para áreas isoladas. Uma das atividades enfatizadas pelo projeto era a realização de práticas assistenciais voltadas para as populações carentes, e com isso muitas pessoas viram pela primeira vez um médico ou um dentista. Apesar das prioridades políticas, com o passar do tempo algumas atividades iniciadas pela Operação Rondon deixaram frutos duradouros, como a interiorização das atividades universitárias por meio de campi avançados. (MOTTA, 2014, p. 126)

Nesse sentido, fica evidenciado no discurso oficial que o PR é uma ação de integração social com participação efetiva de alunos e professores que buscam solucionar problemas que contribuam para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes, na tentativa de melhorar o bem estar da população.

Para Rieder (2012), o Projeto Rondon é uma ação oriunda da extensão resultante da interação e integração de professores e alunos das instituições de ensino superior com as comunidades, desde as adjacentes até as mais afastadas geograficamente.

Desse modo, a comunidade externa recebe, por meio da universidade, benefícios que irão contribuir para uma nova realidade social, vez que a ação efetiva da universidade na sociedade tem, como objetivo, o estímulo e o desenvolvimento das potencialidades pessoais, gerando a possibilidade de criação e ocupação de espaços adequados às necessidades e expectativas de vida das pessoas.

Moreira afirma que, com a redemocratização do país:

ganha espaço o processo de institucionalização da extensão universitária. A criação do Fórum de Pró-Reitores de Extensão do Nordeste e, na sequência, a do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras são passos importantes, se não de uma política de extensão, pelo menos de balizamento de alguns princípios norteadores. (MOREIRA, 1998, p. 19)

A partir da redemocratização do Brasil, em 1984, até os dias atuais, houve momentos de grandes mudanças significativas na legislação brasileira, duas delas merecem destaques: a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996). A LDB, prevê, no capítulo IV, que trata da Educação Superior, artigo 43º, o seguinte inciso: “VII - promover a extensão, aberta à participação da

população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição”.

Nesse contexto, Jezine (2006) afirma que “a concepção de extensão que prevalece é de uma função acadêmica, com caráter ‘educativo, cultural e científico’, que reafirma e dá visibilidade ao compromisso social da universidade, através da articulação entre ensino e pesquisa”. Desse modo, a universidade como organização pública deve se comprometer com a difusão do conhecimento, por meio da extensão universitária, visando promover uma sociedade inclusiva e mais justa.

Perante o exposto, a extensão, então, é conceituada como método educativo, cultural e científico que deve articular o ensino e a pesquisa de forma indissociável e, além do mais, possuir um papel na relação transformadora entre universidade e sociedade, em um contexto que envolve os eixos indissociáveis entre ensino, pesquisa e extensão.

O Plano Nacional de Extensão 1999-2001 considera-a como fundamental para a formação cidadã do profissional na vida acadêmica. A extensão, conforme estabelece o referido plano, “interliga a Universidade nas suas atividades de ensino e pesquisa, com demandas da maioria da população”. Nessa direção, compreende-se que a universidade seja a agenciadora para solução dos problemas sociais, desde que haja um equilíbrio entre o trabalho acadêmico e as demandas socialmente exigidas.

Na Constituição Federal, o tema que aborda sobre educação encontra-se nos artigos 205, 206, 207, 209, 212. Alguns pontos inerentes à educação superior merecem destaques como: a gratuidade do ensino público e a autonomia universitária. Entre diversas medidas, prevê a aplicação de, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos para manutenção e o desenvolvimento do ensino; garante a gratuidade da educação pública, nos estabelecimentos oficiais; a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão; a autonomia das universidades.

5.3 Instrumentos Norteadores da Extensão no Âmbito do Instituto Federal da Paraíba

Em 29 de dezembro de 2008, por intermédio da Lei nº 11.892, foi instituída a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que cria 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Essa lei, sancionada pelo presidente Lula, proporcionou a criação do IFPB, por meio da integração entre o CEFET-PB e a Escola

Agrotécnica Federal de Sousa (EAF Sousa). Conforme ratifica a referida lei, no seu art. 1º, a rede passa a ser constituída pelas seguintes instituições: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Institutos Federais; Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG); Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais; e pelo Colégio Pedro II. (BRASIL, 2008)

O papel dos Institutos Federais de Educação é ocupar um espaço estratégico no âmbito da educação profissional, científica e tecnológica, fazendo uma conexão entre a sociedade brasileira e o mundo do conhecimento científico. A Lei nº 11.892 confere aos Institutos Federais a função de atender aos arranjos produtivos locais, com destaque para os segmentos empresariais, comunitários e industriais. Essa missão pretende contribuir para que todos alcancem seus objetivos.

O art. 7º da Lei nº 11.892 apresenta os objetivos dos Institutos Federais, onde percebemos as inúmeras funções assumidas por essas instituições, devendo ministrar educação profissional técnica de nível médio, cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento da extensão, além da formação da educação em nível superior, contemplando os cursos de tecnologia, de licenciatura, de bacharelado e de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*.

Respaldado pelo que estabelece os normativos e a legislação brasileira, o Plano de Desenvolvimento Institucional(PDI) do IFPB determina que os processos educativos têm como sujeitos protagonistas a “comunidade escolar e a sociedade” e estão fundamentados “no diálogo com os setores produtivos, os movimentos sociais, comunitários e sindicais”. (IFPB, 2015, p. 87)

É oportuno frisar também o Regimento Geral do IFPB, que prevê a descrição das competências da Pró-Reitoria de Extensão da seguinte forma:

I – formular, planejar, fomentar, coordenar e acompanhar as políticas de extensão e cultura do IFPB, as quais consistem em atividades que envolvem, necessariamente, a relação com a comunidade externa, articulando-as ao ensino e à pesquisa por meio de sua interação dialógica e transformadora com a sociedade; II – elaborar e encaminhar para os órgãos colegiados competentes propostas de normas e diretrizes para editais sobre extensão e cultura, bem como relatórios das atividades no seu âmbito de atuação; III – acompanhar a execução das ações de extensão e cultura, em suas diversas modalidades, avaliando a qualidade dessas ações e adotando providências para a sua melhoria contínua, assegurando a articulação entre ensino, pesquisa e extensão; IV – organizar e acompanhar as atividades dos órgãos a ela subordinados; V – promover a interação do IFPB com a comunidade por meio da participação de servidores e estudantes em ação integrada com a Administração Pública, dos arranjos produtivos, tecnológicos e culturais, e

das entidades da sociedade civil, visando ao atendimento das necessidades de qualificação, requalificação ou reconversão profissional das pessoas; VI – incentivar a prática acadêmica que contribua para o desenvolvimento da consciência social, ambiental, cultural e política dos estudantes, por meio da articulação de atividades de extensão categorizadas pelo Fórum dos Pró-Reitores de Extensão (FORPROEXT) em programas, projetos, cursos, eventos e prestação de serviços; VII – coordenar o planejamento e a execução administrativa e financeira da Pró-Reitoria de Extensão; VIII – gerenciar a interlocução de processos administrativos institucionais resultantes de convênios e parcerias acadêmicas formais; IX – gerenciar políticas e órgãos administrativos que tratem do registro e banco de dados referentes às atividades de extensão do IFPB; X – gerenciar processos de emissão de certificados e pareceres das atividades de extensão; XI – estimular a produção acadêmica referente às políticas de extensão e cultura, bem como a preservação desse acervo e demais documentos. (IFPB, 2017, p. 74)

O Estatuto do IFPB, ao tempo que conceitua extensão, aborda também a questão da indissociabilidade e a interação dos discentes com os docentes e técnicos administrativos:

[...] um processo educativo, cultural, político, social, científico, tecnológico e popular que promove a interação dialógica e transformadora entre instituições e a sociedade, levando em consideração a territorialidade [...] A extensão consiste em uma ação indissociável ao ensino e a pesquisa, exigindo, portanto, a participação do segmento estudantil e a sua relação com os docentes ou técnicos administrativos (educadores), para a promoção de uma interação transformadora entre o IFPB e a sociedade por meio de ações acadêmicas, de natureza contínua, que visem tanto à qualificação teórico-prática dos estudantes envolvidos e à sua formação cidadã quanto a melhoria da qualidade de vida da comunidade envolvida e a valorização de suas potencialidades culturais. (IFPB, 2015, p. 37)

A extensão, no âmbito do IFPB, está em consonância com o princípio da indissociabilidade, conforme preconiza a CF/88, objetivando uma interação que promove uma ação transformadora entre escola e outros segmentos da sociedade. Nessa direção, a extensão passa a ser um meio de transformação social que alcança diversos segmentos da sociedade por meio da integração entre instituição de ensino e sociedade. Corroborando com esse argumento, o relatório de gestão 2012 do IFPB destaca a política de extensão: vejamos

A implementação da Política de Extensão no Instituto Federal da Paraíba propicia a difusão, a socialização e a democratização do conhecimento produzido ao estabelecer uma relação dialógica entre os saberes acadêmicos e os saberes populares. (IFPB, 2012, p. 22)

O que se pode vislumbrar na atividade extensionista no IFPB é que esta promove uma atividade de cunho social, viabilizando uma educação cidadã, inserindo nessa perspectiva a participação de segmentos excluídos da sociedade.

A Extensão é compreendida como espaço que promove a articulação entre o saber fazer e a realidade socioeconômica, cultural e ambiental da região, articulando Educação, Ciência e Tecnologia na perspectiva do desenvolvimento local e regional. Entendida como prática acadêmica que interliga as atividades de ensino e de pesquisa com as demandas dos diversos segmentos da sociedade, o Instituto Federal da Paraíba consolida, através da Extensão, a formação de um profissional cidadão e se credencia junto à sociedade como um espaço privilegiado de produção e difusão do conhecimento na busca da superação das desigualdades sociais [...] A Extensão ora intensifica sua relação com o ensino, oferecendo elementos para transformações no processo pedagógico, onde professores e alunos constituem-se como sujeitos do ato de ensinar e aprender, propiciando a socialização e a aplicação do saber acadêmico. Ora a Extensão intensifica sua relação com a pesquisa, utilizando-se de metodologias específicas, compartilhando conhecimentos produzidos pela instituição, e, assim, contribuindo para a melhoria das condições de vida da sociedade. (IFPB, 2012, p. 22)

Dentre as diretrizes que norteiam a política de Extensão do IFPB, cabe destacar um ponto importante para discussão desta pesquisa, que abrange o saber popular como parte do processo educativo, tendo o dever de “considerar as atividades voltadas para o desenvolvimento, produção e preservação cultural e artística como relevantes para a afirmação do caráter nacional e de suas manifestações regionais” (IFPB, 2015, p. 94). Ainda neste documento, no tópico que versa sobre as Políticas de Extensão, é abordado que:

As Políticas de Extensão devem ser compreendidas como o exercício da integração entre a educação profissional, tecnológica e popular em articulação com o mundo do trabalho e com a sociedade, sobretudo, na produção, na apropriação e na troca de conhecimentos, tecnologias e saberes variados. (IFPB, 2015, p. 91)

O Estatuto do IFPB menciona a articulação da instituição com o mercado de trabalho, favorecendo a inserção ao ambiente laboral através de atividades extensionistas com a finalidade de estimular os discentes a absorver de forma simultânea o universo da teoria e prática. Desse modo, cabe mencionar o que prescreve o artigo 5º, inciso IV do referido documento.

Desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos. (IFPB, 2015, p. 6)

5.4 A Extensão como Meio de Transformação Social que Promove Benefícios e Contribuições para Sociedade

A extensão deve objetivar a busca pelo conhecimento de tal forma que promova a transformação social. Desse modo, o trabalho social motivado pela extensão passa a surgir nas atividades práticas desenvolvidas na universidade, produzindo o conhecimento, por meio da prática extensionista, possibilitando o pensamento crítico através do agir coletivo.

Segundo Moreira (1998, p. 25), “a extensão universitária, ao fornecer aos jovens e aos professores a possibilidade de um contato crítico e reflexivo com a realidade, constitui-se em um elemento fundamental no processo de formação para a cidadania”. Nesse sentido, a extensão proporcionará aos seus participantes uma participação efetiva na contestação das estruturas injustas e na ação solidária pela sua transformação.

Na análise de Gurgel o papel da extensão como meio de modificação social que possibilita a construção de uma sociedade mais justa e igualitária tem como obrigação:

[...] ter uma função de comunicação da universidade com o seu meio, possibilitando, assim, a sua realimentação face à problemática da sociedade, propiciando uma reflexão crítica e uma revisão permanente de suas funções de ensino e pesquisa. Deve representar, igualmente, um serviço às populações, com as quais os segmentos mais conscientes da universidade estabelecem uma relação de troca ou confronto de saberes. (GURGEL, 1986, p. 170)

O estudo da extensão desperta a necessidade de desenvolver a comunicação da universidade com a sociedade, pois é por meio das práticas extensionistas que esta instituição propaga sua presença junto a variados segmentos dela. Nas atividades de extensão, o meio acadêmico encontra a oportunidade de traduzir para a comunidade externa os conhecimentos que as universidades vêm produzindo, favorecendo a integração do saber acadêmico e o saber popular.

A educação superior, de acordo com o que prescreve o artigo 43 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal nº 9.394/96, deve “incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, comunicar o saber através do ensino e promover a extensão aberta à participação da população” (BRASIL, 1996). Assim ensino, pesquisa e extensão representam as três funções básicas da universidade, devendo estar de forma equivalente, merecendo tratamento igualitário por parte das

instituições de educação superior; caso contrário, estarão violando esses preceitos legais.

A extensão é considerada um dos pilares do ensino superior, que potencializa não só o desenvolvimento profissional, mas promove também a transformação social, sendo uma atividade de mão dupla, que articula a universidade com as demandas sociais e permite uma inserção transformadora, tanto do grupo alvo quanto dos membros das equipes que a promovem. As atividades extensionistas são de extrema relevância para o acadêmico, provendo sua inserção na realidade cotidiana, política, social e econômica, e a participação efetiva na vivência com a comunidade em que está inserido, oportunizando um ciclo de modificação social.

Através da extensão, a universidade tem a oportunidade de levar até a comunidade os conhecimentos que detém, os quais são oriundos da pesquisa e do ensino; é uma maneira da universidade socializar e democratizar o saber científico, fazendo deste um privilégio não apenas da comunidade universitária, mas também da comunidade não acadêmica, concordando com os próprios interesses desta.

A abordagem teórica que defende a extensão como função acadêmica da universidade, objetiva integrar ensino-pesquisa, partem da crítica à extensão voltada para a prestação de serviços em uma perspectiva assistencialista [...]. (JEZINE, 2004, p. 1)

Na visão da autora, a concepção de extensão como função acadêmica da universidade deve promover a integração entre ensino e pesquisa, opondo-se à ideia de prestação de serviços dentro de uma perspectiva assistencialista.

A extensão como prestação de serviços com caráter assistencialista pode ser caracterizada da seguinte forma:

[...] as ações extensionistas caracterizam-se por programas e atividades esporádicas nas comunidades, objetivando a “resolução” imediata e paliativa de problemas sociais, sem discussão prévia dos fatores que provocam desigualdades sociais, nem incentivo a formas de intervenção organizada, daí serem denominadas assistencialistas. (JEZINE, 2004, p. 5)

Segundo Jezine (2004, p. 3) “a interação ensino-pesquisa-extensão é o pilar que alicerça a formação humana/profissional, bem como a interação universidade e sociedade, no cumprimento da função social da universidade.” É de extrema relevância que a universidade estabeleça essa interação para que haja uma melhor qualidade na formação dos profissionais.

Nesse contexto, fica evidenciado que a extensão tem como principal objetivo promover projetos que busquem uma mudança da realidade social, tendo em vista a construção de uma sociedade justa e fraterna, exercendo um papel fundamental dentro de uma universidade socialmente comprometida com a realidade em que está inserida, levando em consideração os alunos como agentes ativos do processo de aprendizagem.

Nessa perspectiva, a atividade extensionista, aliada à pesquisa e ao ensino, pode ser um grande instrumento de combate às desigualdades sociais, promovendo a transformação social de forma justa e igualitária.

Assim, diante da importância das atividades de extensão frente às demandas da sociedade, se faz necessário que os programas e projetos estejam relacionados às exigências das regiões adjacentes da rede federal de educação. Nesse sentido, inclui-se o Instituto Federal da Paraíba, que deve articular sua política de extensão de forma a alcançar a classe menos favorecida, fornecendo meios para sua inclusão no processo educativo, aliado às políticas públicas, em decorrência do papel do Estado em agir como agente provedor das instituições.

6 ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo apresenta os dados coletados e interpretados de acordo com os objetivos desta pesquisa e da metodologia delineada.

Atualmente, o IFPB está presente em 19 cidades do estado da Paraíba, sendo uma rede composta de 21 unidades, ofertando cursos da educação profissional técnica de nível médio e cursos da educação superior nas modalidades presencial e a distância, importante salientar que todos os cursos ofertados são gratuitos, portanto, o Estado, por meio da carga tributária paga pelo contribuinte brasileiro, é o agente provedor do financiamento das atividades exercidas no âmbito desta instituição que é de fundamental importância no processo de desenvolvimento da sociedade paraibana.

Figura 2 - Croquis de atuação do IFPB



Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão do IFPB, 2017.

6.1 Crédito Disponível e Execução Orçamentária dos Gastos com Extensão

No contexto da destinação do crédito orçamentário para fomentar as atividades de extensão é importante abordar o que preconiza Albuquerque et al. (2013) ao relatar os passos necessários para o início da execução da despesa, além dos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento) previstos na legislação²⁹. Vale salientar os seguintes: previsão orçamentária, registro dos créditos disponíveis e a programação de desembolso.

²⁹ Artigos 58, 63 e 64 da Lei nº 4.320/1964.

O orçamento das Instituições Federais da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico, na qual está inserido o IFPB, é estabelecido pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), através da matriz orçamentária, denominada Matriz CONIF, cuja metodologia de distribuição de recursos destinados aos Institutos Federais é definida pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC).

A composição do crédito orçamentário da Matriz CONIF leva em consideração principalmente o número de alunos matriculados em “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” (FORPLAN, 2018). Nessa mesma direção, Cunha (2015) afirma que o número de alunos matriculados influencia diretamente na composição dos orçamentos dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Contudo, para examinar a execução do crédito orçamentário por natureza de despesa e relacionar o crédito disponível com a real capacidade de execução do orçamento para os gastos destinados à extensão no âmbito da Reitoria do IFPB foram realizadas consultas a relatórios extraídos do Tesouro Gerencial.

Por meio dos relatórios extraídos do Tesouro Gerencial, foram elaborados os quadros de execução do orçamento da extensão no âmbito da Reitoria do IFPB no período de 2015 a 2017, utilizando-se como filtro para coleta dos dados a classificação orçamentária por natureza de despesa. Paludo (2012) afirma que a classificação da despesa por natureza compõe-se de um código de oito dígitos: sendo os seis primeiros obrigatórios e os dois últimos facultativos. O conjunto de informações que formam esse código é composto por: Categoria Econômica; Grupo de Natureza da Despesa; Modalidade de Aplicação; Elemento de Despesa; e facultativamente, o Subelemento de Despesa.

Quadro 5 - Execução orçamentária da extensão na Reitoria do IFPB no exercício 2015

Natureza Despesa		CRÉDITO DISPONÍVEL	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS	% DESPESA EMPENHADA	% DESPESA LIQUIDADADA	% DESPESA A PAGAR	RESTOS A PAGAR	% RESTOS A PAGAR	% ALOCAÇÃO
339014	DIARIAS - PESSOAL CIVIL	18.804,97	18.804,97	18.804,97	18.804,97	100,00%	100,00%	100,00%	-	0,00%	4,75%
339018	AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	126.537,50	126.537,50	126.537,50	126.537,50	100,00%	100,00%	100,00%	-	0,00%	31,96%
339020	AUXILIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	155.250,00	155.250,00	155.250,00	155.250,00	100,00%	100,00%	100,00%	-	0,00%	39,21%
339030	MATERIAL DE CONSUMO	76.757,94	76.757,94	41.911,02	41.911,02	100,00%	54,60%	54,60%	34.846,92	45,40%	19,39%
339032	MATERIAL, BEM OU SERVICO P/ DISTRIB. GRATUITA	3.897,00	3.897,00	3.897,00	2.598,00	100,00%	100,00%	66,67%	1.299,00	33,33%	0,98%
339036	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	1.800,00	1.800,00	1.800,00	1.800,00	100,00%	100,00%	100,00%	-	0,00%	0,45%
339039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	12.860,00	12.860,00	8.860,00	8.860,00	100,00%	68,90%	68,90%	4.000,00	31,10%	3,25%
TOTAL		395.907,41	395.907,41	357.060,49	355.761,49	100,00%	90,19%	89,86%	40.145,92	10,14%	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2018) baseado em dados do sistema Tesouro Gerencial.

Analisando o Quadro 5, que possibilita examinar a execução do crédito orçamentário destinado à extensão, por natureza de despesa realizado pela Reitoria do IFPB, bem como relacionar o crédito disponível com sua real capacidade de execução, identificando possíveis valores não utilizados durante o exercício 2015, pode-se constatar que a maior concentração de alocação de crédito orçamentário foi destinada à natureza de despesa, auxílio financeiro a pesquisador³⁰, com um percentual de 39,21% do orçamento total. Em seguida aparecem os gastos com auxílio financeiro a estudantes³¹, com 31,96%. Os gastos com material de consumo e diárias corresponderam, respectivamente, a 19,39% e 4,75%. No que concerne à capacidade de execução orçamentária durante o exercício financeiro de 2015, o orçamento disponível foi executado em sua totalidade, uma vez que o total do crédito disponível foi totalmente empenhado. Entretanto, verifica-se que houve despesas inscritas em restos a pagar totalizando um percentual de 10,14% do total empenhado, ou seja, despesas que foram empenhadas no exercício 2015, ficando, portanto, para serem liquidadas e pagas em exercício posterior ao da emissão do empenho, observando os prazos estabelecidos

³⁰ Apoio financeiro concedido a título de bolsa a pesquisadores, exceto na condição de estudante, no desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas, nas suas diversas modalidades, por meio de projetos selecionados em editais (MCASP, 2014).

³¹ Ajuda financeira concedida a título de bolsa a estudantes carentes (MACASP, 2014).

na legislação vigente³². Segundo Albuquerque et al. (2013, p. 338) “Restos a pagar são despesas empenhadas, mas não pagas dentro do mesmo exercício financeiro”.

Quadro 6 - Execução orçamentária da extensão na Reitoria do IFPB no exercício 2016

Natureza Despesa	CRÉDITO DISPONÍVEL	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS	% DESPESA EMPENHADA	% DESPESA LIQUIDADADA	% DESPESA PAGA	RESTOS A PAGAR	% RESTOS A PAGAR	% ALOCAÇÃO
339014 DIARIAS - PESSOAL CIVIL	23.802,72	23.802,72	23.802,72	23.802,72	100,00%	100,00%	100,00%	-	-	5,54%
339018 AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	138.222,50	138.222,50	138.222,50	138.222,50	100,00%	100,00%	100,00%	-	-	32,15%
339020 AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	215.300,00	215.300,00	215.300,00	215.300,00	100,00%	100,00%	100,00%	-	-	50,07%
339031 PREMIACOES CULT., ART., CIENT., DESP. E OUTR.	3.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00	100,00%	100,00%	100,00%	-	-	0,70%
339039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	49.636,36	49.636,36	22.500,00	22.500,00	100,00%	45,33%	45,33%	27.136,36	0,55	11,54%
TOTAL	429.961,58	429.961,58	402.825,22	402.825,22	100,00%	93,69%	93,69%	27.136,36	6,31%	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2018) baseado em dados do sistema Tesouro Gerencial.

Conforme mostra o Quadro 6, cujo objetivo é verificar a execução orçamentária dos gastos destinados à extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, durante o exercício 2016 ocorreu um aumento significativo na alocação do crédito orçamentário para custear despesas com auxílio financeiro a pesquisador, quando comparado ao exercício de 2015 que foi de 39,21%, alcançando um percentual, em 2016, de 50,07% do orçamento total, apresentando um acréscimo de 10,86% do orçamento total estabelecido nos dois exercícios. Também houve um pequeno acréscimo orçamentário para custear as despesas com diárias, auxílio financeiro a estudantes e outros serviços de terceiros pessoa jurídica. Entretanto, verifica-se que não houve alocação de crédito orçamentário na natureza de despesa de material de consumo, no exercício 2016. Já em 2015 foi destinado para esta rubrica 19,39% do orçamento total. No tocante à execução orçamentária, o orçamento foi executado em sua integralidade, no entanto, observa-se que, do total das despesas empenhadas, 6,31% foram inscritas em restos a pagar. É importante ressaltar que, em 2015, este percentual foi de 10,14%, portanto, em 2016, o nível de eficiência e eficácia do gasto foi superior ao exercício 2015, vez que reduziu o percentual de despesas empenhadas e não pagas dentro do mesmo exercício.

³² Artigo 68 § 2º e § 3 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

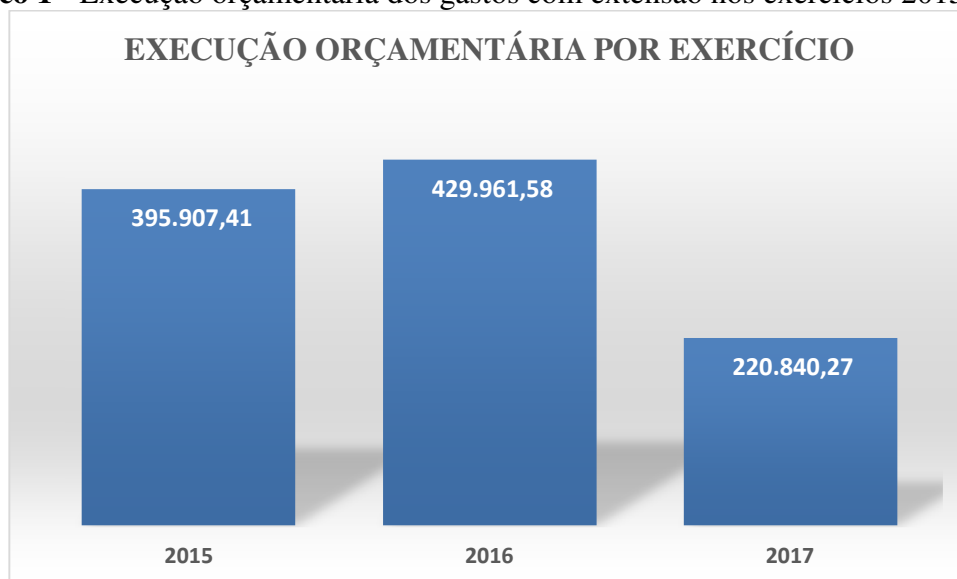
Quadro 7 - Execução orçamentária da extensão na Reitoria do IFPB no exercício 2017

Natureza Despesa	CRÉDITO DISPONÍVEL	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS	% DESPESA EMPENHADA	% DESPESA LIQUIDADADA	% DESPESA PAGA	RESTOS A PAGAR	% RESTOS A PAGAR	% ALOCAÇÃO
339014 DIARIAS - PESSOAL CIVIL	14.306,10	14.306,10	14.306,10	14.306,10	100,00%	100,00%	100,00%	-	-	6,48%
339018 AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	42.540,00	42.540,00	42.540,00	42.540,00	100,00%	100,00%	100,00%	-	-	19,26%
339020 AUXILIO FINANCEIRO A PESQUISADOR	145.895,17	145.895,17	145.895,17	145.895,17	100,00%	100,00%	100,00%	-	-	66,06%
339030 MATERIAL DE CONSUMO	899,00	899,00	899,00	899,00	100,00%	100,00%	100,00%	-	-	0,41%
339032 MATERIAL, BEM OU SERVICO P/ DISTRIB. GRATUITA	13.200,00	13.200,00			100,00%	0,00%	0,00%	13.200,00	100,00%	5,98%
339036 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	4.000,00	4.000,00	4.000,00	4.000,00	100,00%	100,00%	100,00%	-	-	1,81%
TOTAL	220.840,27	220.840,27	207.640,27	207.640,27	100,00%	94,02%	94,02%	13.200,00	5,98%	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2018) baseado em dados do sistema Tesouro Gerencial.

De acordo com o Quadro 7, que oportuniza analisar a execução do orçamento para os gastos com extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, em 2017, a natureza de despesa auxílio financeiro a pesquisador apresentou o maior percentual de alocação e execução de crédito orçamentário correspondendo a 66,06% do orçamento total, seguida das despesas de auxílio financeiro a estudantes com 19,26%. Do total do valor empenhado em 2017, houve apenas 5,98% inscrito em restos a pagar.

Gráfico 1 - Execução orçamentária dos gastos com extensão nos exercícios 2015-2017



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

O Gráfico 1, permite analisar a execução orçamentária dos gastos com extensão nos exercício 2015 a 2017. Desse modo, foi possível identificar que, em 2015, foi executado R\$ 395.907,41 (trezentos e noventa e cinco mil, novecentos e sete reais e quarenta e um centavos). Em 2016, a execução orçamentária foi R\$ 429.961,58 (quatrocentos e vinte e nove mil novecentos e sessenta e um reais e cinquenta e oito centavos), representando um acréscimo de 8,6%. Entretanto, em 2017, houve um decréscimo substancial no que tange à execução orçamentária, uma vez que, em 2016, o total de orçamento executado pela Reitoria destinado aos gastos com extensão foi de R\$ 429.961,58 (quatrocentos e vinte e nove mil novecentos e sessenta e um reais e cinquenta e oito centavos). Em 2017, esse valor caiu para R\$ 220.840,27 (duzentos e vinte mil, oitocentos e quarenta reais e vinte sete centavos), representando um corte orçamentário de 48,64%. Essa queda orçamentária pode ser atribuída à promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, aprovada em dezembro 2016, cuja finalidade é reduzir substancialmente a aplicação de recursos públicos em diversas áreas, como saúde, educação, etc. Outro fator que pode ter ocasionado essa redução orçamentária, no exercício 2017, foi uma possível frustração de receitas³³ previstas no âmbito do governo federal, implicando diretamente na diminuição do repasse dos recursos destinados ao IFPB e, conseqüentemente, reduzindo os valores destinados às atividades de extensão desta instituição.

6.2 Execução Orçamentária sob a Perspectiva dos Gestores de Orçamento-Finanças e dos Coordenadores de Projetos de Extensão

Com o objetivo de compreender alguns pontos inerentes à realização dos projetos de extensão e à execução orçamentária dos gastos com extensão, pela Reitoria do IFPB, foram aplicados dois questionários com perguntas abertas e fechadas aos gestores de orçamento-financeiras e aos coordenadores de projetos de extensão, ambos, vinculados à Reitoria do IFPB (Apêndices B e C). A apresentação dos dados se deu conforme ordem das perguntas compostas nestes dois questionários. O primeiro aplicado à nove (9) gestores de orçamento-financeiras, entretanto, apenas cinco (5) responderam. O segundo aplicado à vinte (20) coordenadores de projetos de extensão,

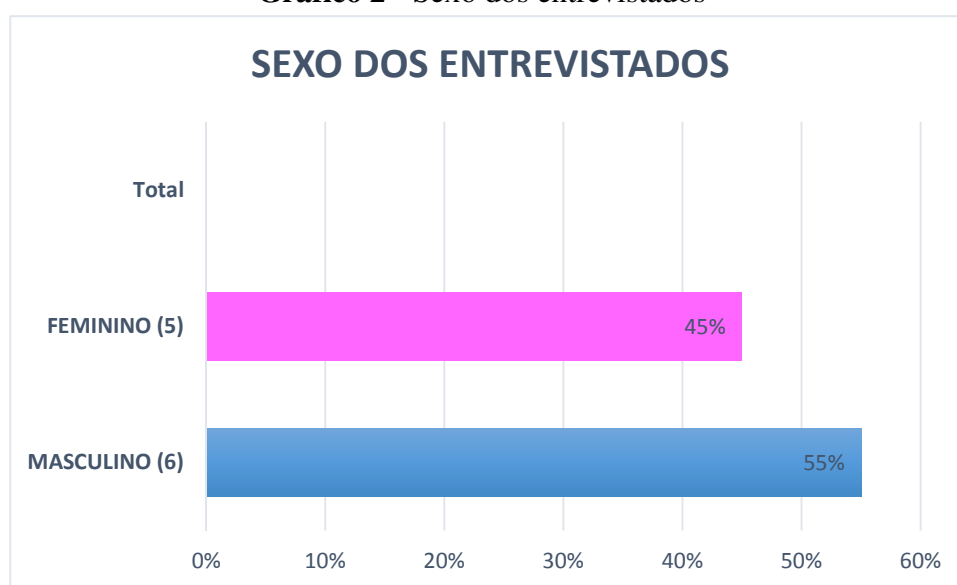
³³Ocorre quando a receita arrecadada é inferior à receita prevista.

no entanto, apenas seis (6) responderam, representando um total de onze (11) questionários respondidos.

A princípio, os dados foram analisados de acordo com as questões em comum entre os gestores e coordenadores, a seguir sendo organizados e analisados nas questões distintas e específicas de suas áreas de atuação.

Das respostas obtidas nos dados sociodemográficos, utilizando-se a variável sexo, seis (6) responderam ser do sexo masculino e cinco (5) responderam ser do sexo feminino, conforme mostra o Gráfico 2:

Gráfico 2 - Sexo dos entrevistados



Fonte: Dados da Pesquisa, 2018.

Conforme dados da pesquisa, podemos observar que 55% (6) dos respondentes são do sexo masculino, enquanto 45% (5) participantes são do sexo feminino. Percebe-se, portanto, que o percentual de respondentes do sexo masculino foi superior a 10% em relação ao sexo feminino.

De modo mais detalhado, é possível ter uma visualização da pesquisa no tocante ao sexo dos entrevistados, como mostra a Tabela 1:

Tabela 1 - Sexo dos entrevistados

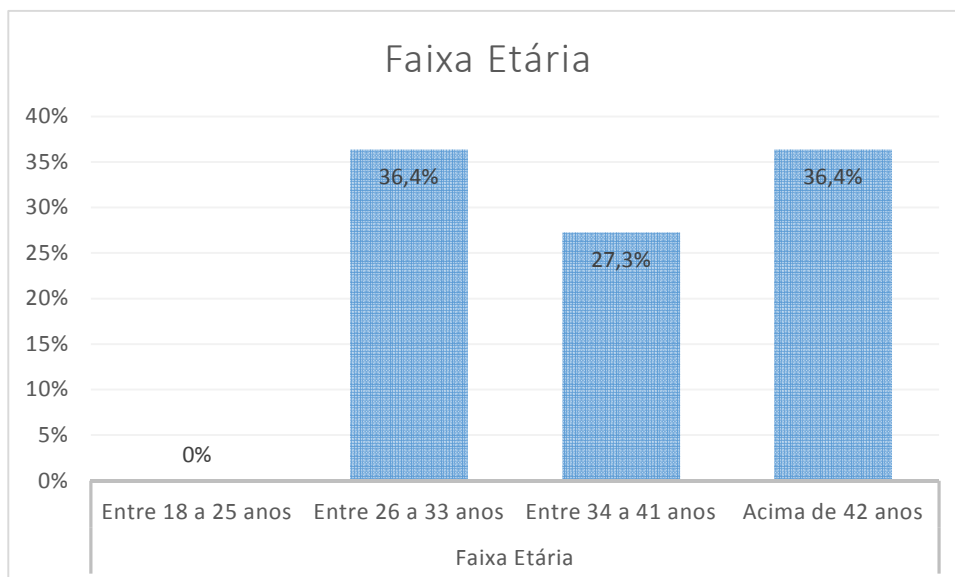
Categorias	Masculino	Feminino	Total
Coordenadores	3 (50%)	3 (50%)	6
Gestores	3 (60%)	2 (40%)	5

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A partir dos dados coletados na pesquisa, observa-se que dos coordenadores de projetos de extensão entrevistados, três (3) são do sexo masculino e três (3) são do sexo feminino, correspondendo a um total de seis (6) coordenadores que responderam ao questionário, esses números equivalem a 50% de ambos os sexos. Em se tratando dos gestores de orçamento-financeiras, dos cinco (5) que responderam ao questionário, três (3) são do sexo masculino e dois (2) são do sexo feminino, representando respectivamente um percentual de 60% e 40% dos entrevistados.

No que tange à faixa etária dos participantes, verificou-se que três (3) possuem idade entre 34 a 41 anos, quatro (4) possuem idade entre 26 a 33 anos; são também quatro (4) aqueles que possuem idade acima de 42 anos. Estes dados indicam que a maior parte da faixa etária dos sujeitos da pesquisa é composta por pessoas relativamente jovem, entre 26 e 41 anos, todos servidores da instituição, nomeados por meio de concurso público, o que exige um certo nível de qualificação e conhecimento, dado à exigência do processo público a que se submeteram para ingressar no quadro permanente de servidores do IFPB. O Gráfico 3 traz a distribuição dos entrevistados por faixa etária.

Gráfico 3 - Faixa etária dos entrevistados

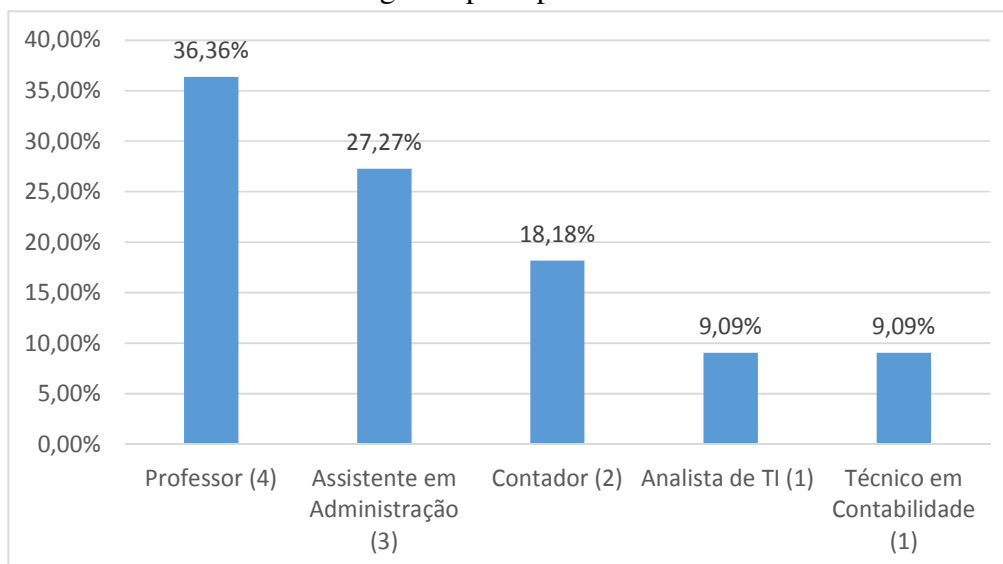


Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A luz da Lei nº 8.112/1990, cargo público “é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.” Logo, no âmbito do IFPB, os entrevistados estão investidos nos seguintes cargos: quatro (4) ocupam o cargo de professor, três (3) são assistentes em

administração, dois (2) são contadores, um (1) é analista de tecnologia da informação e um (1) é técnico em contabilidade. O gráfico, a seguir, detalha a quantidade e o percentual dos cargos ocupados:

Gráfico 4 - Cargo ocupado pelos entrevistados



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Levando em consideração a Lei nº 11.091/2005, que dispõe sobre o plano de carreira dos cargos técnicos-administrativos em educação das IFES, e a Lei nº 12.772/2012, que dispõe sobre o plano de carreiras e cargos do magistério federal, é possível afirmar que a exigência para investidura nos cargos ocupados pelos entrevistados é feita da seguinte forma: exige-se nível superior, para os cargos de professor, contador e analista de tecnologia da informação; exige-se nível médio, para o cargo de assistente em administração e é exigido nível médio profissionalizante, para o cargo de técnico em contabilidade. Com base nos planos de carreira e cargos dos entrevistados e a partir da leitura do Gráfico 4, pode-se observar que, dos onze (11) entrevistados, sete (7) são de nível superior e três (3) são de nível médio e um (1) é de nível médio profissionalizante. Percebe-se, portanto, que a maioria dos respondentes ocupa cargo de nível superior, no entanto, não é possível afirmar que esse tem sido um critério utilizado para exercer as funções de coordenador de projetos de extensão e de gestor de orçamento e finanças, uma vez que para exercer essas funções não foi identificada nenhuma regra estabelecida que favoreça servidores que estejam ocupando cargos de nível superior. Da análise do Gráfico 4, tem-se que 36,36% (4) ocupam o cargo de professor; 27,27% (3) ocupam o cargo de assistente em administração;

18,18%(2) ocupam o cargo de contador; 9,09% (1) ocupam o cargo de analista de TI e 9,09% (1) ocupam o cargo de técnico em contabilidade.

Quanto ao grau de formação, as informações coletadas estão dispostas conforme demonstra o quadro 8:

Quadro 8 - Grau completo de formação dos entrevistados

Grau de formação	Categorias pesquisadas	
	Coordenador de projeto de extensão	Gestor de orçamento-financeiras
Ensino superior	-	1 (20%)
Especialização	3 (50%)	3 (60%)
Mestrado	3 (50%)	1 (20%)

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

No questionamento sobre o grau de formação, enfatizou-se que a resposta deveria ser o grau completo, excluindo, portanto, os cursos em andamento pendentes de conclusão.

Observando o Quadro 8, percebe-se que, dos coordenadores de projetos de extensão entrevistados, 50% (3) são especialistas e 50% (3) são mestres. Entre os gestores de orçamento-financeiras, tivemos que 20% (1) é graduado, 60% (3) são especialistas e 20% (1) é mestre.

Analisando o Gráfico 4 e o Quadro 8, que apontam o cargo ocupado pelos servidores e o grau de formação, respectivamente, constatamos que todos os servidores possuem escolaridade superior à exigida para o ingresso no cargo. Uma possibilidade que pode justificar essa tendência se deve aos planos de carreiras dos cargos, que prevê o incentivo à qualificação para servidores com o nível de escolaridade superior à cobrada, mediante edital de concurso público para tomar posse no cargo. Esse fato corrobora com a política de qualidade dos serviços prestados pelo IFPB, uma vez que servidores com maior nível de qualificação tendem à potencializar suas habilidades e, consequentemente, prestar um serviço mais eficiente e eficaz para coletividade.

Para analisar o perfil dos entrevistados com relação ao tempo de efetivo exercício no IFPB, vejamos o Gráfico 5 e a Tabela 2:

Gráfico 5 - Tempo de efetivo exercício dos entrevistados no IFPB

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Tabela 2 - Tempo de efetivo exercício por categoria

Categorias	De 1 a 10 anos	De 21 a 30 anos	Total
Coordenadores	83,33% (5)	16,67% (1)	6
Gestores	100% (5)	-	5

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Conforme os dados apresentados no Gráfico 5, nota-se que, a grande maioria dos entrevistados, 90,9% trabalham no IFPB há, no máximo, 10 anos, e os 9,1% restantes, estão exercendo suas atividades laborais na instituição há mais de 21 anos. Analisando a Tabela 2, pode-se inferir que existem cinco (83,33%) coordenadores de projetos de extensão trabalhando na instituição, de 1 a 10 anos e um (16,67%) há no máximo 30 anos, enquanto 100% dos gestores de orçamento-financeiras estão na instituição entre 1 a 10 anos. Evidencia-se, portanto, que os gestores de orçamento-financeiras estão no IFPB durante um tempo relativamente curto, assim como 83,33% dos coordenadores de projetos de extensão. Uma das causas que pode justificar o curto período desses servidores na instituição deve-se ao processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com a promulgação da Lei nº 11.892/2008, que possibilitou a criação de novas vagas para compor o quadro permanente de servidores das instituições que integram a Rede Federal de Educação.

6.2.1 Resultado da Pesquisa sob o Ponto de Vista dos Servidores Envolvidos na Gestão Orçamentária e Financeira

Com o objetivo de verificar o processo de acompanhamento e execução do orçamento dos gastos com extensão vinculados à Reitoria do IFPB, realizamos a aplicação de questionário com os servidores ligados à gestão de orçamento e finanças (Apêndice B), portanto, os dados a seguir foram provenientes das perguntas abertas direcionadas a estes servidores. Identificamos nove (9) servidores, dos quais, apenas, cinco (5) responderam ao questionário, enviado via e-mail. A fim de manter o sigilo da identidade dos entrevistados, utilizamos os códigos GOF1 a GOF5 para identificá-los.

Para um melhor entendimento da relação resposta e perfil acadêmico e profissional, observamos a Tabela 3, a seguir:

Tabela 3 - Perfil acadêmico e profissional dos gestores

Sujeitos	Perfil acadêmico	Perfil profissional
GOF1	Especialista	Contador
GOF2	Graduado	Advogado
GOF3	Mestre	Contador
GOF4	Especialista	Advogado
GOF5	Especialista	Contador

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

No tocante ao início de pagamento das bolsas de extensão, temos no Quadro 9 as respostas dos entrevistados:

Quadro 9 - Início do pagamento das bolsas de extensão

Categoria	Resposta
GOF1	No primeiro mês do exercício convencionalmente já são agendados pagamentos de parcelas relacionadas a editais em execução.
GOF2	O início do pagamento das bolsas pode variar em decorrência do previsto no edital.
GOF3	Os editais de bolsas de extensão são elaborados, em sua maioria, no primeiro semestre do ano, geralmente os editais são divulgados a partir do mês de março, quando se tem a liberação de crédito orçamentário em maior proporção, sendo assim, o início do pagamento das bolsas fica adstrito ao período em que houver o início da execução do projeto, podendo se estender de acordo com o prazo previsto em edital.
GOF4	Geralmente, a partir dos meses de abril ou maio.
GOF5	As bolsas de extensão, geralmente, são pagas no mês de janeiro, entretanto, existem bolsas diversas que são pagas de acordo com o início dos projetos conforme edital específico.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Baseado nas informações da maioria dos entrevistados, verifica-se que o pagamento das bolsas de extensão pode variar de acordo com o período de execução dos projetos de extensão conforme estabelecido no edital.

A execução do orçamento das atividades de extensão está condicionada à liberação de crédito orçamentário. Nesse sentido, os gestores de orçamento-financeiras foram questionados acerca de como é feita a liberação dos créditos orçamentários para as atividades de extensão. GOF1 respondeu:

O IFPB não dispõe da totalidade dos créditos orçamentários para cumprimento das despesas assumidas para o exercício corrente. A utilização destes créditos sempre está adstrita à autorização da Setorial Orçamentária que, no decorrer do exercício, libera limite para utilização de créditos por força do decreto de programação orçamentária e financeira e cronograma de desembolso, conforme sistemática estabelecida nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), posteriormente à aprovação da Lei Orçamentária Anual – LOA com vistas ao cumprimento de metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Os créditos referentes às atividades de extensão observam esta regra e são liberados proporcionalmente à liberação executada pela setorial orçamentária através de registro contábil próprio.

Nessa mesma direção, GOF2 informa que:

O orçamento para as atividades de extensão está previsto na LOA. A liberação desses créditos e limites orçamentários, pelo MEC, ocorre de forma

parcelada ao longo do exercício e são, proporcionalmente, disponibilizados à Pró-Reitoria de Extensão para realização de suas atividades.

GOF1 afirma que a liberação do crédito orçamentário para as atividades de extensão, depende da autorização da setorial orçamentária (MEC), observando o que prescreve a LRF, LDO e a LOA. Nessa mesma direção, GOF2 reforça a previsibilidade orçamentária na LOA para fomentar as atividades de extensão e confirma que a liberação do crédito orçamentário é estabelecida pelo Ministério da Educação. O IFPB como autarquia federal integra o orçamento da União; logo, os gastos desta instituição são fixados na LOA do Poder Executivo Federal, portanto, a execução das despesas deve estar em consonância com o estabelecido pela LOA. Paludo (2012) afirma que nenhuma despesa deve ser realizada caso não esteja autorizada no orçamento anual (LOA ou lei de créditos adicionais³⁴). Logo, pode-se afirmar que a realização dos gastos com extensão no IFPB está condicionada à previsão na LOA.

Já o entrevistado GOF3 detalha que:

Com a homologação da Matriz CONIF pela Subsecretaria de Planejamento Orçamentário – SPO (MEC) são previstos os valores que deveriam ser destinados à Pró-Reitoria de Extensão, portanto, conforme critério adotado pela gestão institucional de transparência e equidade, o valor é divulgado pela Reitoria do IFPB e é exigido que a referida Pró-Reitoria faça uma previsão da utilização dos recursos orçamentários, compondo assim a proposta orçamentária do IFPB. No início do exercício, geralmente, nos meses de janeiro e fevereiro só são liberados 1/12 avos dos valores previstos na LOA, sendo assim, a Pró-Reitoria se programa com base nesta realidade e só após a liberação do limite orçamentário em maior porcentagem que os processos de pagamento surgem e são executados pela própria equipe da Reitoria do IFPB, que passa a controlar o montante utilizado e o que se tem a utilizar da Pró-Reitoria de Extensão.

Para o entrevistado GOF4:

O valor disponibilizado pela Matriz CONIF para a Extensão na Instituição é alocado na UGR da Pró-Reitoria de Extensão. Após o planejamento anual, este valor vai sendo executado em conjunto com a Pró-Reitoria de Administração e Finanças.

GOF5 entende que:

A liberação dos créditos orçamentários para atividades de extensão, a princípio, é efetuada de acordo com a Matriz CONIF, entretanto o gerenciamento desta liberação fica a cargo da discricionariedade dos gestores, respeitando a proporcionalidade do orçamento de cada unidade.

³⁴O artigo 40 da Lei nº 4.320/64 descreve os créditos adicionais como sendo despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Analisando as respostas de GOF3, GOF4 e GOF5, observa-se que eles destacam que a disponibilidade orçamentária para os gastos com extensão é prevista na Matriz CONIF, no entanto, dado o entendimento da maioria dos doutrinadores afirmarem que o orçamento possui caráter meramente autorizativo, a alocação do crédito orçamentário é ato discricionário, cuja competência cabe ao gestor.

Corroborando com esse posicionamento, Paludo afirma que:

No Brasil, o Orçamento Público tem caráter autorizativo, e não impositivo. Quando o orçamento anual é aprovado, transformando-se na LOA – Lei Orçamentária Anual, apenas contém a autorização do Poder Legislativo para que, no decorrer do exercício financeiro, o gestor público verifique a real necessidade e utilidade de realização da despesa autorizada, e, sendo ela necessária, proceda a sua execução. Portanto, ele não é obrigatório, visto que compete ao gestor público analisar a conveniência e oportunidade de realização da despesa autorizada pela LOA. (PALUDO, 2012, p. 5)

Concernente a liberação do crédito orçamentário, vale enfatizar, conforme Paludo (2012), a competência do gestor público em gerir os recursos de forma equânime, considerando a coerência dos atos com a intencionalidade de possibilitar a qualidade do serviço público, e, em específico no IFPB, o seu compromisso com “[...] um processo educativo, cultural, político, social, científico, tecnológico e popular que promove a interação dialógica e transformadora entre instituições e a sociedade [...]”. (IFPB, 2015)

Quando questionados sobre possíveis créditos não utilizados nos gastos com extensão, os servidores envolvidos na gestão orçamentário-financeira informaram conforme disposto no Quadro 10:

Quadro 10- Crédito orçamentário não utilizado nas atividades de extensão

Categoria	Resposta
GOF1	Eventualmente há perda não generalizada na execução de projetos ligados às áreas de extensão, derivada principalmente pela dificuldade de planejamento orçamentário por incerteza na arrecadação e pela dificuldade da observação de conformidade devido à complexidade das atuais exigências legais/normativas impostas ao processo de execução das despesas.
GOF2	Os recursos de extensão são planejados de forma a serem utilizados majoritariamente para pagamento de bolsas e auxílios previstos em editais lançados pela Pró-Reitoria de Extensão. Normalmente os recursos são utilizados para essas finalidades, não havendo sobra considerável de recursos ao final do exercício.
GOF3	Sim, acontece dos recursos orçamentários não serem executados conforme planejamento, porém, a Reitoria tenta ao máximo não deixar com que isto aconteça, e para isto, corriqueiramente, solicita dos gestores máxima eficiência e eficácia no cumprimento de suas ações.
GOF4	Normalmente, todos os créditos disponibilizados são utilizados.
GOF5	Apesar do grau de eficiência dos gastos com extensão venha melhorando nos últimos anos, ainda é possível verificar que uma pequeníssima parte destes recursos não é efetivamente utilizado.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Com base nas respostas do Quadro 10, GOF1 afirma que há dificuldade no tocante ao planejamento. Já GOF2 se contrapõe ao sustentar que há planejamento na execução dos recursos de extensão, minimizando possíveis sobras. GOF3 diz que a falha na execução prejudica o que havia sido planejado, implicando na ineficiência do gasto. GOF5, por sua vez, apresenta um posicionamento contrário à GOF3, ressaltando que, ao longo do tempo, os gastos com extensão têm atingido um bom nível de eficiência. Apesar de alguns gestores terem afirmado que houve uma quantia insignificante de crédito orçamentário não utilizado, esse fato pode ter sido evidenciado em período diverso ao examinado por este estudo, pois, durante os exercícios 2015, 2016 e 2017, verificamos que o crédito disponível foi executado em sua integralidade. O que ficou evidenciado, no período estudado, foi a inscrição de valores em restos a pagar, ou seja, houve despesa empenhada, em determinado exercício, cujo pagamento ocorreu em exercício posterior ao da emissão do empenho.

No tocante ao quesito planejamento, Pereira (2017) explica que este antecede os estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento, eliminando possíveis distorções no processo de execução da despesa orçamentária. Nesse sentido, a função

planejamento é o instrumento que viabiliza a maximização do nível de eficiência do gasto, aspecto este que será melhor elucidado e analisado na questão 14, mas que aqui se faz importante evidenciar o esforço da gestão em garantir que o crédito orçamentário seja utilizado em sua totalidade, como afirma GOF3: “[...] a Reitoria tenta ao máximo não deixar com que isto aconteça, e para isto, corriqueiramente, solicita dos gestores máxima eficiência e eficácia no cumprimento de suas ações”.

Esta realidade demonstra a busca pela eficiência em operar de forma qualitativa os recursos (SILVA, 2005), como revela GOF5, reconhecendo que “[...] o grau de eficiência dos gastos com extensão venha melhorando nos últimos anos [...]”.

O Quadro 11, a seguir, apresenta as respostas dos entrevistados acerca de como é realizado o monitoramento da execução do crédito orçamentário destinado às atividades de extensão.

Quadro 11 - Monitoramento da execução do crédito orçamentário destinado à extensão

Categoria	Resposta
GOF1	Em relação aos projetos executados pela Reitoria, seu gerenciamento se dá através da Pró-Reitoria de Extensão, que com o apoio da Diretoria de Orçamento dispõe de informações sobre o crédito disponível para essas atividades, o montante de créditos empenhados, liquidados e pagos, bem como, sua relação com os projetos patrocinados.
GOF2	A diretoria de orçamento possui planilhas específicas de controle do orçamento do instituto, que são alimentadas diariamente por consultas do tesouro gerencial. Além disso, a Pró-Reitoria de Extensão possui controle e planejamento próprio de seus gastos. O planejamento dos gastos com esses recursos fica a cargo da Pró-Reitoria de Extensão que solicita, através de processos, a execução de seu orçamento, seja pelo pedido de emissão de empenho ou descentralização de créditos orçamentários para execução de seus editais.
GOF3	A Diretoria de Orçamento da Reitoria e a própria equipe designada pela Pró-Reitoria de Extensão monitoram, através do Tesouro Gerencial, a execução do crédito orçamentário destinado à Extensão.
GOF4	Anualmente são elaboradas planilhas de controle, que são alimentadas através das informações oriundas do SIAFI.
GOF5	Nós últimos 10 anos o IFPB vem monitorando os seus gastos através de um poderoso instrumento gerencial denominado, inicialmente, de SIAFI Gerencial e depois com muitas melhoras passou a se chamar de Tesouro Gerencial (TG). Pois é através desta ferramenta que se monitora todos os gastos do IFPB, inclusive com Extensão.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Com base nas respostas elencadas no Quadro 11, pode-se inferir que o monitoramento da execução dos gastos com extensão é realizado através da Pró-Reitoria de Extensão com o auxílio da Reitoria. Para tanto, faz-se necessário a utilização do Tesouro Gerencial (TG) que é uma ferramenta de cunho gerencial que possibilita o acompanhamento da execução orçamentária dos gastos com extensão, auxiliando o gestor na tomada de decisão, contribuindo com a aplicação eficiente dos recursos públicos, que são sempre escassos.

A partir da resposta de GOF5 de que “nos últimos 10 anos o IFPB vem monitorando os seus gastos através de um poderoso instrumento gerencial [...]”, fica notório o investimento eficiente e eficaz na execução orçamentária dos gastos com extensão.

Neste sentido, o processo de aprimoramento dos mecanismos de monitoramento dos recursos, como bem afirma Pereira (2017), fortalece a garantia da aplicabilidade do gasto público, buscando satisfazer as necessidades da coletividade, na perspectiva de promover o bem comum. (JUND, 2008)

O Quadro 12 traz informações a respeito da periodicidade com que os relatórios de execução do orçamento da extensão são analisados.

Quadro 12 - Com que periodicidade os relatórios de execução do orçamento da extensão são analisados

Categoria	Resposta
GOF1	A análise é realizada permanentemente através de emissão de relatórios e ciência à respectiva Pró-Reitoria.
GOF2	São diariamente atualizados pela diretoria de orçamento e enviados semanalmente à Pró-Reitoria de Extensão.
GOF3	Geralmente durante o segundo semestre a Diretoria responsável pelo monitoramento dos créditos orçamentários inicia, pelo menos, mensalmente, uma análise dos recursos utilizados e não-utilizados por aquela determinada Pró-Reitoria ou Campus. Portanto, próximo ao final do exercício este controle é intensificado para que não haja comprometimento da execução orçamentária.
GOF4	Em tempos, o acompanhamento é feito até diariamente. Em determinadas ocasiões, é feito semanalmente.
GOF5	A princípio os relatórios poderão ser analisados diariamente, mas pelo volume da demanda do setor responsável, não existe um período determinado. Às vezes é de acordo com a demanda dos gestores responsáveis.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Quando questionados sobre a periodicidade da análise dos relatórios de execução do orçamento da extensão, o Quadro 12 mostra que os entrevistados admitem a possibilidade da análise ser feita diariamente, portanto, os gestores ligados às atividades de extensão dispõem de informações tempestivas, que serão úteis e relevantes para assegurar a gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos. Vale salientar que essas informações advêm do mesmo instrumento de monitoramento, a saber, Tesouro Gerencial, já evidenciado como um avanço na garantia da eficiência e eficácia na execução orçamentária.

No que diz respeito ao período do pagamento dos auxílios dos discentes contemplados nos editais de projetos de extensão, os entrevistados evidenciam que os pagamentos ocorrem de acordo com a vigência do projeto de extensão, estabelecida no edital. Nesse sentido, GOF2 afirma que “os auxílios variam de acordo com a quantidade de meses previstos em cada edital”. Admitindo esse entendimento, GOF5 diz que “o pagamento dos discentes é realizado de acordo com o período das atividades conforme estabelecido no edital”.

Sendo assim, é importante destacar que os editais de projetos de extensão devem ser elaborados de acordo com a programação orçamentária e financeira da instituição, a fim de evitar a descontinuidade dos projetos em execução por insuficiência de recursos, tendo em vista o que o próprio Estatuto da instituição campo de pesquisa prevê:

[...] a promoção de uma interação transformadora entre o IFPB e a sociedade por meio de ações acadêmicas, de natureza contínua, que visem tanto a qualificação teórico-prática dos estudantes envolvidos e a sua formação cidadã quanto à melhoria da qualidade de vida da comunidade envolvida e a valorização de suas potencialidades culturais. (IFPB, 2015)

Por essa perspectiva se justifica a intencionalidade de questionar aos gestores de orçamento-financeiras sobre os pontos que poderiam influenciar significativamente esta execução orçamentária, para a qual GOF1 elucida:

O processo de execução orçamentária depende basicamente da convergência de dois pontos, a saber: a contratação formal da despesa e a existência de crédito orçamentário que permita esta contratação. No primeiro ponto, cabe destacar a importância da celeridade na elaboração dos projetos já que estes devem observar principalmente os aspectos legais/normativos. Um planejamento bem orientado, com uma boa estrutura de programação de decisões, pode gerar boas oportunidades de maximização de execução dos projetos de extensão no IFPB. Editais padronizados, estudos já realizados e prontos, expertise adquirida são pontos chave para a realização célere destas despesas.

O outro ponto é o planejamento orçamentário, este tem dificuldades derivadas da incerteza de arrecadação o que impacta diretamente na liberação dos créditos para movimentação. Tal realidade exige um plano de contingência orçamentária que seja razoável com a realidade observada nos últimos anos, mas eventuais perdas de oportunidade por estas incertezas podem ser minimizadas se as equipes realizadoras dos projetos prepararem planos de execução complementares que garantam o cumprimento dos objetivos estratégicos ligados às atividades de extensão.

Nesse sentido, GOF1 ressalta a importância da fase do planejamento, tanto do ponto de vista da elaboração dos projetos de extensão, assim como do planejamento orçamentário. É fato que um planejamento exitoso tende a otimizar a execução dos projetos de extensão e a execução do orçamento. O entrevistado pontua que há algumas dificuldades inerentes ao planejamento orçamentário, tendo em vista que a liberação do crédito está condicionada ao que foi efetivamente arrecadado através dos tributos. Desse modo, é mister adotar um plano de contingenciamento dos créditos orçamentários, sobretudo, em tempos de instabilidade econômica que a expectativa de arrecadação tributária é propensa a sofrer queda.

GOF2 ratifica que, do ponto de vista orçamentário, o quesito planejamento vem sendo estabelecido: “atualmente é possível notar que o orçamento destinado a extensão vem sendo acompanhado e que existe um planejamento pela Pró-Reitoria de Extensão quanto à sua execução”. Entretanto, alerta que um ponto que merece ser observado refere-se “ao planejamento de execução do orçamento no final do exercício que pode esbarrar em algumas dificuldades como o prazo final de empenho, impossibilitando, algumas vezes sua execução”. Neste sentido, a execução do orçamento decorre da fase do planejamento, no entanto, na prática o orçamento é executado sem um plano prévio de realização, havendo autorização de despesa ao final do exercício, simplesmente pelo fato de não haver sobra de crédito orçamentário. Assim, é impossível que o alcance dos objetivos pretendidos seja efetivamente realizado de modo satisfatório e de acordo com interesse público.

Para GOF5, deve ser estabelecido um critério mais rigoroso em relação à distribuição das bolsas, investigando se realmente o discente está em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A importância do planejamento orçamentário apresenta-se como a extensão da própria ação governamental, no intuito de promover o desenvolvimento econômico-social, aspecto basilar do IFPB.

6.2.2 Resultado da Pesquisa sob a Perspectiva dos Coordenadores de Projetos de Extensão

Com o propósito de compreender a execução dos projetos de extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, realizamos a análise e interpretação dos dados a partir das informações coletadas no questionário (Apêndice C), realizado com vinte (20) coordenadores de projetos de extensão. No entanto, apenas, seis (6) responderam. Para proteger a identidade dos participantes, utilizamos os códigos COPE1 a COPE6 para identificá-los.

Para um melhor entendimento da relação resposta e perfil acadêmico/profissional e tempo de atuação na função, a tabela a seguir destaca:

Tabela 4 - Perfil acadêmico/profissional e tempo de função dos coordenadores de projetos de extensão

Sujeitos	Perfil acadêmico	Perfil profissional	Tempo na função
COPE1	Mestre	Analista de TI	Menos de 1 ano
COPE2	Especialista	Professor	De 3 a 10 anos
COPE3	Especialista	Advogado	Menos de 1 ano
COPE4	Mestre	Professor	De 1 a 2 anos
COPE5	Mestre	Professor	De 3 a 10 anos
COPE6	Especialista	Professor	De 3 a 10 anos

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A Tabela 4 revela que dos coordenadores de projetos de extensão entrevistados, três (3) são especialistas e três (3) são mestres, destes, quatro (4) exercem a profissão de professor, um (1) exerce a carreira de analista de TI e um (1) é graduado em direito. Quanto ao tempo na função, três (3) estão de três a no máximo dez anos; dois (2) estão a menos de 1 ano e um (1) está de 1 a no máximo dois anos. Esse dado corrobora com o tempo de efetivo exercício da maioria dos coordenadores na instituição, conforme demonstrado na Tabela 2, apresentando um vínculo com o IFPB de no máximo 10 anos. Convém destacar que o nível de titulação acadêmica dos docentes influencia diretamente na sua remuneração; ainda assim, verifica-se que 50% dos professores entrevistados possuem, apenas, especialização, enquanto os demais docentes são mestres. A inexistência de professores com título de doutor pode ser devido ao incentivo previsto na Lei nº 12.772/2012, que possibilita a retribuição por titulação conforme Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC). Desse modo, a referida

Lei afirma que a equivalência do RSC com a titulação acadêmica ocorre da seguinte forma: “I - diploma de graduação somado ao RSC-I equivalerá à titulação de especialização; II - certificado de pós-graduação lato sensu somado ao RSC-II equivalerá a mestrado; e III - titulação de mestre somada ao RSC-III equivalerá a doutorado”. Conforme dispositivo legal o docente que possui o título de mestre fará jus a retribuição por titulação a nível de doutorado.

Os editais de extensão estabelecem critérios para concessão de auxílio financeiro (bolsa). Segundo os coordenadores de projetos de extensão, os pagamentos das bolsas devem ser feito mensalmente: “as bolsas devem ser creditadas mensalmente”. (COPE3)

No que se refere aos objetivos dos projetos de extensão dos entrevistados, observa-se sua articulação com o mundo do trabalho e à sociedade, contribuindo significativamente com o processo de transformação social. Neste sentido, COPE5 menciona o seguinte objetivo:

Promover uma intervenção no contexto escolar que possibilite a ressignificação deste espaço para educadores e educandos do ensino técnico integrado ao médio do *Campus* Cabedelo Centro e educandos e educadores de escola pública Municipal de Cabedelo - PB contemplando o desenvolvimento da aprendizagem significativa, a formação integral, cidadã e protagonista para a vida e para o trabalho e a formação continuada dos docentes envolvidos.

É possível identificar projetos que visem promover a melhoria da saúde da população:

Reabilitar a saúde psíquica dos participantes no concernente ao resgate da autoestima através da promoção de prática de exercícios físicos, do trabalho de educação em saúde no âmbito nutricional e psicológico; além do convívio social com diferentes grupos. Como objetivos secundários, estão a melhoria do estado nutricional, condicionamento físico e saúde física geral. (COPE3)

Difundir a mensagem da promoção da saúde por meio da prática de atividades físicas e de orientação da boa alimentação e com isso sensibilizar a população para a construção de hábitos de vida saudáveis. (COPE6)

Dos dados coletados, pode-se afirmar que as atividades de extensão vinculadas à Reitoria do IFPB estão sendo realizadas em consonância com o que estabelece o Relatório de Gestão da instituição:

[...]Entendida como prática acadêmica que interliga as atividades de ensino e de pesquisa com as demandas dos diversos segmentos da sociedade, o Instituto Federal da Paraíba consolida, através da Extensão, a formação de um profissional cidadão e se credencia junto à sociedade como um espaço

privilegiado de produção e difusão do conhecimento na busca da superação das desigualdades sociais. (IFPB, 2012, p. 22)

Cabe ressaltar que os projetos de extensão objetivam atender as comunidades em situações vulneráveis, conforme destaca COPE4: “atender a comunidade com vulnerabilidade social”.

No tocante à suficiência de disponibilidade de crédito orçamentário para fomentar os projetos de extensão, COPE 4 afirma que o crédito destinado é insuficiente para atender as demandas, “porque a quantidade de projetos requer uma demanda orçamentária maior do que é oferecida. Inclusive alguns projetos, para que sejam executados, necessitam que sejam de forma voluntária por falta de orçamento”.

Nessa mesma perspectiva, COPE2 reconhece que “alguns bons projetos ficam sem financiamento, o que pode contribuir para a não execução dos mesmos”. Conforme COPE1, “só foi disponibilizado recurso para 1 bolsa, com isso tivemos voluntários no projeto.” Perante o exposto, nota-se que a insuficiência de crédito orçamentário pode inviabilizar a execução dos projetos de extensão, comprometendo o alcance dos objetivos pretendidos, dada à escassez de recurso. Neste sentido, é oportuno observar o que diz COPE6: “ficamos muito limitados com o orçamento ofertado. Com o valor maior poderíamos realizar mais ações educativas, com eventos e vivenciar momentos de passeios temáticos, oportunizando realizar campanhas educativas em saúde”. Para COPE5, “se o crédito orçamentário se referir a todo o valor disponibilizado pelo IFPB para extensão, creio que não tem sido suficiente, pois muitos projetos são aprovados sem ajuda de custo, o que muitas vezes compromete a realização das atividades previstas”.

Dos dados relatados, observa-se que o orçamento disponibilizado para os projetos de extensão não tem sido suficiente para atender às demandas. Desse modo, é importante analisar como vem sendo o critério utilizado pela instituição no tocante ao gerenciamento dos recursos, ou ainda, verificar se houve um planejamento prévio durante a fase da proposta desses projetos, como menciona COPE3: “a proposta de projeto foi desenvolvida considerando o valor que poderia ser disponibilizado caso a proposta fosse aprovada. Esse valor já vem definido no Edital que rege a seleção das propostas”.

É importante reiterar que o crédito disponível para atender as demandas da extensão foi previsto no orçamento do IFPB, que, de acordo com os gestores de orçamento-financeiras, pode sofrer algumas alterações, impactando diretamente no

orçamento da instituição. Corroborando com esse entendimento, o presente estudo evidenciou uma queda no orçamento destinado à extensão, no exercício de 2017, conforme demonstrado no Gráfico 1. Portanto, é imprescindível que o recurso disponível seja utilizado de forma eficiente, possibilitando, assim, fazer mais com menos. Entretanto, compromete a eficácia no que diz respeito ao “êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização (CASTRO, 2006, p. 3), tendo em vista que o orçamento disponível é insuficiente para atender as demandas oriundas de projetos de extensão, afetando diretamente na qualidade das ações junto à sociedade colocando em questão o conceito estrito de cidadania. Entretanto, de acordo com Carvalho e Tonet (1994), no universo da administração pública, a qualidade preocupa-se com o quesito cidadania, sendo a atribuição da administração pública colocar à disposição da coletividade bens e serviços essenciais à sua necessidade.

A seleção dos projetos de extensão prevê a participação de alunos bolsistas e voluntários, conforme revela COPE4: “de acordo com os editais, tanto podem ser encontrados alunos bolsistas como voluntários”. Nessa mesma direção, COPE5 afirma: “sempre tive um aluno bolsista e um, ou dois, voluntários por projeto. Os alunos voluntários não tem limite de número”. Os demais entrevistados admitem esse mesmo entendimento.

Acerca de não haver limite de participação de discentes voluntários conforme declara COPE5, é importante enfatizar o que foi dito anteriormente por COPE4: “[...] alguns projetos, para que sejam executados, necessitam que sejam de forma voluntária por falta de orçamento”. Diante disso, percebe-se que, devido à restrição orçamentária, os projetos tendem a ser passíveis de execução, na medida em que há integrantes voluntários.

Quando questionados sobre a disponibilidade de meios de locomoção pela Reitoria, para execução dos projetos, os entrevistados COPE1, COPE2, COPE5 e COPE6 evidenciaram que não havia disponibilidade, enquanto que COPE4 afirmou que era disponibilizado parcialmente. Já COPE3 esclareceu que “o transporte deve ser custeado com o recurso do apoio financeiro e/ou das bolsas recebidas pelos integrantes do projeto”.

Das respostas, é possível constatar que a maioria dos projetos não dispõe de meios de transporte para realizar suas atividades, devendo ser financiado com o recurso previsto para o projeto ou até mesmo por conta dos seus membros, e nos casos em que há meio de locomoção disponível, ocorre de forma parcial.

A partir dos dados coletados é possível verificar algumas dificuldades para implantação de projetos voltados à extensão, de acordo com COPE4: “[...] normalmente os projetos de extensão são desenvolvidos na comunidade e isso requer deslocamentos, ou seja, necessita-se de transporte, que nem sempre é disponibilizado”.

É notório que a falta de meio de transporte dificulta o processo de implantação dos projetos, vez que estes geralmente são realizados nas comunidades. No entanto, há outros entraves que é válido ressaltar, conforme destaca COPE5:

A falta de recursos como transporte, material para realização de oficinas, por exemplo. Quando possível, o Campus contribui. Quando não, eu compro material, e até já contribui no deslocamento de parceiros sociais nos projetos anteriores. Porém nessa época os docentes recebiam bolsas. Atualmente não estamos recebendo.

Além da dificuldade de transporte, COPE5 aponta a ausência de recursos materiais, alegando que já desembolsou recurso financeiro oriundo da sua bolsa para custear despesas inerentes ao seu projeto de extensão, contudo, a bolsa foi cortada. Esse dado revela que não está havendo o investimento mínimo necessário para que alguns projetos de extensão sejam desenvolvidos de modo que alcance o resultado esperado, conforme prevê a política de extensão do IFPB: “[...] propicia a difusão, a socialização e a democratização do conhecimento produzido ao estabelecer uma relação dialógica entre os saberes acadêmicos e os saberes populares.” (IFPB, 2012, p. 22)

Contudo, vale problematizar questionando como garantir a eficiência, eficácia e qualidade sem condições totais de sua efetividade, considerando a redução de investimento já apresentada nos dados orçamentários de 2016 em comparação aos dados de 2017, como possível impacto da própria Emenda Constitucional nº 95/2016 que limita o investimento entre outras áreas, à educação, o que demonstra a intencionalidade da administração pública, como bem nos afirma Chauí (2003, p.11): “[...] que o Estado não tome a educação pelo prisma do gasto público e sim como investimento social e político, o que só é possível se a educação for considerada um direito e não um privilégio, nem um serviço”.

E a educação sendo vista como direito, o gasto público deve ser entendido como investimento e não como privilégio.

Seguindo com as questões realizadas, perguntamos aos coordenadores se há identificação de alguma dificuldade para implantação do projeto de extensão. Segundo COPE6, o seu projeto ocorreu mediante uma demanda espontânea da câmara de

extensão, portanto, não houve dificuldade para sua implantação. COPE2 disse não ter encontrado nenhuma dificuldade.

Por outro lado, COPE3 admite que “em alguns casos, os alunos têm dificuldades em se integrar e compor as frentes de trabalho para execução das atividades propostas”. Com isso, percebe-se que a relação dialógica estabelecida pela instituição está sendo diretamente afetada.

No que concerne à articulação do projeto de extensão sob a responsabilidade dos coordenadores com os demais projetos do IFPB, COPE1, COPE2 e COPE5 afirmaram que não há nenhum tipo de associação com outros projetos da instituição.

Já o entrevistado COPE3 afirma a relação com o projeto “Ainda é Tempo de Viver”. COPE4 diz que houve articulação. Por sua vez, COPE6 declara a “[...] articulação com dois projetos de extensão do Campus Santa Rita e também com o projeto de extensão do Campus de Picuí”.

Por meio das respostas dos entrevistados, relacionadas à existência de possíveis atrasos na transferência de recurso, observa-se, conforme menciona COPE5, que o atraso “no repasse das bolsas dos alunos dificulta o deslocamento deles para o Campus para a realização das atividades”. Neste aspecto COPE4 afirma que “na elaboração de um projeto é especificado a necessidade de recursos, portanto, é evidente que o atraso destes irá impactar negativamente a execução do projeto”. Diante disso, fica evidenciado que o recurso transferido fora do prazo e o não pagamento das bolsas, de acordo com o cronograma previsto na elaboração do projeto, impactam negativamente na sua execução, haja vista que impossibilita o deslocamento dos discentes, sobretudo, daqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade socioeconômica.

Já os entrevistados COPE1, COPE2 e COPE6 revelaram que não houve atraso na transferência de recurso. Vale ressaltar que cada projeto demanda uma quantidade distinta de recurso, e que, para fazer frente ao pagamento dos projetos, nem sempre a Reitoria tem disponibilidade financeira naquele momento, dependendo do repasse financeiro mensal da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO)/MEC, que geralmente ocorre no início do mês subsequente, para atender às despesas que foram apropriadas no mês anterior e que, muitas vezes, os processos não chegam ao setor financeiro a tempo de serem apropriados dentro do mês de sua competência, postergando, assim, o seu pagamento. Desse modo, recomenda-se que os processos de pagamentos dos projetos de extensão sejam bem instruídos e com o máximo de

celeridade possível, a fim de evitar atrasos na execução financeira³⁵. Neste sentido, “[...] a legitimidade normativa dos mecanismos que possibilitem minimizar as ineficiências nas alocações de recursos está associada à definição de um enquadramento constitucional que possibilite o acesso coletivo aos direitos previamente estabelecidos. (CORREIA, 2008, p. 121)

No que diz respeito à existência de algum ponto que poderia ser modificado de modo à influenciar significativamente na execução dos projetos de extensão, COPE4 salienta que:

Apesar de haver um discurso de que o instituto trabalha com ensino, pesquisa e extensão, este último não recebe o mesmo tratamento, sendo literalmente deixada em terceiro plano. Penso que a atenção para ensino, pesquisa e extensão deveria ser igualitária, pois não há sentido uma casa de educação focar apenas em ensino sem pesquisa, e muito menos estar dissociada da comunidade.

COPE4 revela que há um tratamento diferenciado entre ensino, pesquisa e extensão. Essa prática fere o princípio da indissociabilidade, preconizado no art. 207 da CF/88, o qual declara que as universidades “[...] obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Ora, no entendimento do referido artigo, percebe-se que a Carta Magna/88 não estabelece nenhuma distinção entre os eixos da educação superior; longe disso, ela assegura a indissociabilidade entre o tripé ensino, pesquisa e extensão, denotando uma ideia de igualdade entre eles. Assim, neste seguimento, o artigo 43 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal nº 9.394/96, estabelece que a educação superior deve “incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, comunicar o saber através do ensino e promover a extensão aberta à participação da população” (BRASIL, 1996). Desse modo, ensino, pesquisa e extensão representam as três funções básicas da universidade, devendo estar, de forma equivalente, merecendo tratamento igualitário por parte das instituições de educação superior; caso contrário, estarão violando esses preceitos legais.

Para COPE2, os editais devem ser “direcionados a atender às políticas públicas definidas pelo Governo Federal”. Neste sentido, a elaboração dos editais deve ser feita de forma articulada com os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas do Governo Federal, aqui cabe enfatizar mais uma vez a obediência ao princípio da indissociabilidade, já que este é determinado pela Constituição Federal, e assim, deve

³⁵ Representa a aplicação dos recursos financeiros objetivando atender às demandas de determinada unidade orçamentária.

ser seguido pelos entes federados. COPE3 sugere estender o período de execução dos projetos, ressaltando que, assim, viabilizaria suas ações, que muitas vezes são dificultadas pelo curto período de tempo.

Por fim, COPE5 adverte para “disponibilização de material para oficinas, transporte para as parcerias externas, atualização das bolsas dos alunos”. Neste sentido, infere-se que as atividades de extensão vinculadas à Reitoria do IFPB necessitam de recursos materiais, transporte. Além disso, o entrevistado recomenda a realização de parcerias, bem como a atualização das bolsas dos discentes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A extensão é o meio pelo qual a universidade interage com a sociedade, visando promover a articulação efetiva entre o saber científico e o saber popular. No âmbito da Reitoria do IFPB, a política de extensão contribui para o processo de transformação social dos atores envolvidos nas atividades extensionistas, possibilitando a troca de saberes.

A política de extensão é viabilizada na medida em que há direcionamento de recurso para fomentar suas atividades. Desse modo, esta pesquisa adentrou no campo investigativo da execução orçamentária da extensão no âmbito da Reitoria do IFPB durante os exercícios de 2015 a 2017.

Após análise e tratamento dos dados da presente pesquisa, foi possível constatar uma oscilação no tocante à destinação de crédito orçamentário para as atividades de extensão, de modo que em 2015 o total de crédito disponibilizado para essas atividades foi de R\$ 395.907,41 (trezentos e noventa e cinco mil novecentos e sete reais e quarenta e um centavos). Já em 2016 esse valor foi R\$ 429.961,58 (quatrocentos e vinte e nove mil novecentos e sessenta e um reais e cinquenta e oito centavos), enquanto que, em 2017, em esse valor reduziu para R\$ 220.840,27 (duzentos e vinte mil oitocentos e quarenta reais e vinte sete centavos), representando um corte orçamentário de 48,64%, comprometendo, assim, a eficiência e a eficácia das atividades extensionistas.

Tal ocorrência pode ter sido atribuída à promulgação da EC 95/2016 que limita o investimento entre outras áreas, para a educação, reduzindo substancialmente a aplicação de recursos públicos nesta área. Outro fator que pode ter ocasionado esse corte orçamentário, no exercício 2017, foi uma possível frustração de receitas previstas no âmbito do governo federal, implicando diretamente na diminuição do repasse dos recursos destinados ao IFPB e, consequentemente, reduzindo os valores destinados às atividades de extensão desta instituição.

Cabe destacar que o crédito orçamentário destinado à extensão, no âmbito da Reitoria do IFPB, foi executado em sua integralidade, no entanto, houve uma pequena parcela de despesas inscritas em restos a pagar, cujos pagamentos ocorreram em exercício posterior ao da emissão do empenho.

Foi possível verificar, no período estudado, que o crédito orçamentário foi alocado em sua maior parte para os gastos com auxílio financeiro a pesquisador, ou seja, para custear despesas de projetos de pesquisa científica e tecnológica, abrangendo

também os projetos de extensão, tendo em vista a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Vale salientar, que em seguida, aparece os gastos com auxílio financeiro a estudantes, a fim de custear as despesas dos estudantes em situações de vulnerabilidade social.

A partir das análises dos dados obtidos pelos questionários, verificaram-se aspectos significativos no que se refere à execução orçamentária na área de extensão. Inicialmente, destacamos o aprimoramento do mecanismo de monitoramento evidenciado pelo sistema Tesouro Gerencial, por se apresentar como um avanço na garantia da eficiência e eficácia na execução orçamentária.

Foi possível também perceber a importância dada ao processo de planejamento pela Pró-Reitoria de Extensão, tendo o esforço para que os editais de projetos sejam elaborados de acordo com a programação orçamentária e financeira da instituição, evitando assim a sua descontinuidade.

Destaca-se a importância dos objetivos dos projetos de extensão terem o cuidado de se articularem com o mundo do trabalho e à sociedade, atendendo comunidades em situações de vulnerabilidade, contribuindo, assim, significativamente, com o processo de transformação social.

Como desafios, a partir da análise dos dados, foi possível identificar que, para alguns, o crédito destinado à execução de projetos se apresenta insuficiente para atender às demandas, como por exemplo, dificuldades de transporte e recursos materiais. Outro desafio, é o atraso no repasse de bolsas aos estudantes, impactando de forma insatisfatória no desenvolvimento das atividades.

Importante ressaltar que um dos dados apontados foi a falta de tratamento igualitário entre ensino, pesquisa e extensão, indicando que esta é considerada, dentro do contexto institucional, como uma atividade de “terceiro plano”. Esse fato é inconcebível, haja vista que esses eixos são indissociáveis e devem ser tratados de forma isonômica.

Durante o estudo, foi identificada a necessidade de implantar uma Unidade Gestora Responsável (UGR) nas diversas unidades do IFPB, haja vista que, apenas, a Reitoria possui uma UGR específica que possibilita a segregação dos gastos com extensão. Desse modo, é oportuno que as demais unidades da instituição estabeleçam o critério adotado pela Reitoria, uma vez que o acompanhamento do gasto, de forma segregada, auxilia o gestor na tomada de decisão e viabiliza a mensuração dos custos da organização.

Os dados apresentados neste estudo revelaram que a execução do orçamento, no âmbito da Reitoria do IFPB, possibilitou a implementação da política de extensão. No entanto, foi verificado que alguns projetos de extensão foram realizados com algumas limitações, devido à insuficiência de orçamento. Desse modo, cabe destacar que o corte orçamentário, em virtude da EC nº 95/2016, a frustração de receita durante o período de instabilidade econômica e a discricionariedade da gestão em direcionar os recursos para determinado gasto podem ter influenciado na parcela diminuta dos recursos alocados na extensão.

Diante disso, é imprescindível que ações sejam implementadas a fim de garantir um maior aporte orçamentário para as atividades de extensão, buscando o engajamento efetivo do ambiente acadêmico com a sociedade, de modo que promova o bem comum, partindo do princípio que a Educação deve ser tomada pelo prisma de investimento social e político e não como simplesmente um gasto público. Educação é direito e não privilégio.

Este estudo não tem a intenção de esgotar a temática, mas sim estimular mais debates sobre o assunto, de modo que outros estudos discutam a execução orçamentária na política de extensão.

Por fim, sugere-se para pesquisas futuras os seguintes pontos: investigar como é feita a composição do cálculo da destinação dos créditos orçamentários para extensão estabelecidos pela Matriz Conif, objetivando tornar mais clara a metodologia utilizada; avaliar os efeitos do contingenciamento orçamentário nos gastos com extensão no âmbito das IFES; realizar estudos acerca da execução orçamentária dos gastos com extensão em outras instituições de ensino superior públicas, a fim de permitir uma visão mais abrangente da execução orçamentária dos gastos com extensão.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudino Manoel; et al. **Gestão de Finanças Públicas**. 3. ed. vol. I. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16. ed. ver. e atualizada por Djalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Universidade e Multiversidade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1986.

BORGES, L.M. **Programa de Extensão Universitária**: uma análise das dificuldades da execução. 2017. 145f. Dissertação (Mestrado)- UFPB/MPGOA, João Pessoa, 2017. Disponível em:
<<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/6659/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Lorena%20Borges%20Almeida%20-%202016.pdf>> Acesso em: 17 mai.2018

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/arquivos/Constituiode1988.pdf >. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 8.659**, de 5 de abril de 1911. Aprova a lei orgânica do ensino superior e do fundamental na república. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 11 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 19.851**, de 11 de abril de 1931. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 6.495**, de 30 de junho de 2008. Institui o Programa de Extensão Universitária – PROEXT, 2008. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6495.htm> Acesso em: 10 jan.2018.

_____. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/decreto-lei-200/view> > Acesso em: 07 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm> Acesso em: 03 out. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 95/2016**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=540698&id=14374770&idBinario=15655553&mime=application/rtf>> Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. **Lei nº 11.091/2005**, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 30/12/2008. Brasília, 2008.

_____. **Lei nº 12.772**, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm>. Acesso em: 07 ago. 2018.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Lei nº 13.249**, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2016. Seção 1, p.1.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, MEC. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de avaliação da Chamada MEC/Setec/CNPq n.94/2013**: apoio a projetos cooperativos de pesquisa aplicada e extensão tecnológica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41201-rac-94-2013-fase-1-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Reuni** – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. SESu/MEC.2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>> Acesso em: 28 jul.2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Versão 2018. Brasília, 2017. 166p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/mto_atual.pdf/view>. Acesso em: 22 mai. 2018.

_____. **Portaria nº 42**, de 14 de abril de 1999 (Atualizada). Publicada no D.O.U. de 15.04.99. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf>. Acesso em: 09 jan.2018.

_____. **Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163**, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:1:6383727111870::NO::>> Acesso em: 09 jan.2018.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de Despesa Nacional**: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 1ª.ed. Brasília, DF, 2008. 120p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. Luiz Carlos. **Nacionalismo no Centro e na Periferia do Capitalismo**. Estudos Avançados, 22 (62). 2008, 171-192p.

_____. Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. RAP. Rio de Janeiro 34(4): 7-26, jul/ago. 2000. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6289/4880> Acesso em: 12 jan.2018. Bibliografia consultada e não referendada.

_____. Luiz Carlos. **O modelo estrutural de gerência pública**. RAP. Rio de Janeiro 42(2):391-410, mar/abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v4j2n2/09.pdf>> Acesso em: 06 jan.2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Nº 8.035/2010**. Redação Final. Brasília, DF, 2014e. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>> Acesso em: 11 Jan. 2018.

CARVALHO, M.S.M.V; TONET, H.C. **Qualidade na administração pública**. In RAP Rio de Janeiro 28(2): 137-52. ABR./JUN. 1994. Disponível em:<bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/8481/7224> Acesso em: 03 Set.2018

CASTRO, Rodrigo Batista. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. Em Anais do 30º Encontro da ANPAD, Salvador/BA. Set.2006. Disponível em:<<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2018.

CATENACCI, Viviane. **Cultura Popular: entre a tradição e a transformação**. In São Paulo em Perspectiva, vol.15, nº.2, Apr./June 2001.Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n2/8574.pdf>>Acesso em: 26 jun. 2018.

CECHINEL, A. et al. **Estudo/Análise documental: uma revisão teórica e metodológica**. UNESC, Criciúma, v. 5, nº1, janeiro/Junho 2016. Criar Educação – PPGE – UNESC

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CENTRO Popular de Cultura (CPC). In: **Enciclopédia Itaú Cultural de Arte e Cultura Brasileiras**. São Paulo: Itaú Cultural, 2018. Disponível em: <<http://enciclopedia.itaucultural.org.br/grupo399389/centro-popular-de-cultura-da-une>>. Acesso em: 26 de Jun. 2018.

CHAUÍ, Marilena. **A universidade pública sob nova perspectiva**. In Revista Brasileira de Educação, n. 24, 2003. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Resolução nº 466**, de 12 de dezembro de 2012. Brasília, 2012 [citado 2014 Mar 11]. Disponível em:< http://www.conselho.saude.gov.br/web_comissoes/conep/index.html>. Acesso em: 08 out. 2017.

CORREIA, F.M. **Execução orçamentária e ajuste fiscal: o papel dos mecanismos de contingenciamento dos gastos públicos**. Economia & Tecnologia – UFTR 2008. Disponível em:<<https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27389/18239>> Acesso em: 08 nov.2018.

COSTA, F. L. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil**. In: MARTINS, P. E. M.PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil Contemporâneo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p.133-158.

CREPALDI, A.S.; CREPALDI, G.S. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, Hernany Carneiro. **Orçamento Público na Rede Federal de Ensino**: Uma análise dos fatores que influenciam o planejamento e a execução orçamentária dos Institutos Federais de Educação no Brasil de 2010 a 2013. 2015. 132f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Programa de Mestrado Profissional em Administração da AFLA, Faculdades Alves Faria, Goiânia, 2015.

CUNHA, L. A. **A Universidade Temporã**. O Ensino Superior da Colônia à Era Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

DEMING, William Edwards). **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DINIZ, F. P. **A extensão universitária como instrumento de política pública**. 2012. 140f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/1614>> Acesso em: 29 mar.2018.

FAGUNDES, José. **Universidade e compromisso social**: extensão, limites e perspectivas. Campinas: Unicamp. 1986.

FÁVERO, M. L.A. **A universidade brasileira em busca de sua identidade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1977.

_____. **A universidade no Brasil**: das origens à Reforma Universitária de 1968. Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

FORPLAN. **Metodologia da Matriz Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico de 2018**. Disponível em:<<https://www.ifpb.edu.br/joaopessoa/institucional/planejamento-institucional/documentos-insitucionais/metodologia-da-matriz-conif-2018.pdf>> Acesso em: 10 nov.2018.

FORPROEX. **I Encontro de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras**. UNB, Brasília, 1987. Disponível em:<<https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/1987-I-Encontro-Nacional-do-FORPROEX.pdf>> Acesso em: 25 jul. 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, M.F.C. **Uma Contribuição para Pensar as Políticas Públicas da Educação**: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas. **Rev. Pol. Públicas** São Luís, v. 12, n.1, p. 93-98, jan/jun. 2008.

GROSCHUPF, S.L.B. **O orçamento público como instrumento para o planejamento e desenvolvimento institucional (PDI)**: um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do estado do Paraná. 2015. 121f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <
http://riut.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1167/1/CT_PPGPGP_M_Groschupf%2C%20Simara%20Lucia%20Bindo_2015.pdf> Acesso em: 21 mai.2018.

GURGEL, Roberto Mauro. **Extensão universitária**: comunicação ou domesticação? – São Paulo: Cortez: Autores IAssociados: Universidade Federal do Ceará, 1986.

IFPB. **Manual de Procedimentos Orçamentários**. João Pessoa:IFPB, 2018.

_____. **Plano de desenvolvimento institucional**. João Pessoa: IFPB, 2015.

_____. **Relatório de Gestão 2012**. João Pessoa: IFPB, 2012.

_____. **Relatório de Gestão 2014**. João Pessoa: IFPB, 2015.

_____. **Resolução nº 144-CS**. Dispõe sobre o Regimento Geral do IFPB, 2017.

JEZINE, Edineide Mesquita. **A crise da Universidade e o compromisso social da extensão universitária**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2006.

_____. Edineide. **As práticas curriculares e a Extensão Universitária. Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária** - Belo Horizonte – 12 a 15 de setembro de 2004. Disponível em:<<https://www.ufmg.br/congrent/Gestao/Gestao12.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2017.

_____. Edineide. **Mutiversidade e Extensão Universitária**. In. FARIA, Dóris Santos de. (org.). **Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina**. Brasília. UnB, 2001.

JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JURAN, J.M. **Juran na liderança pela qualidade**. 2.ed.- São Paulo: Pioneira, 1993.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 13. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2013.

LIMA, Licínio C; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública**: democratização, modernização, neoliberalismo. Porto: Afrontamento, 2002.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa Reis. **A Lei 4.320 Comentada**. 32. ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças públicas**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 6 ed. -3. reimpr.- São Paulo: Atlas, 2008.

MELO NETO, José Francisco. **Extensão universitária**: uma análise crítica. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2001.

MINAYO, M.C. S. (Org.). **Pesquisa Social, Teoria Método e Criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP)**. 6ª.ed. Brasília, DF, 2014. 306p.

MOREIRA, Ivan Targino. **A extensão nas universidades brasileiras**: notas para discussão.**Revista de extensão**. Universidade Federal da Paraíba, Pró-Reitoria para Assuntos Comunitários. – Ano III, n.7 (jun. 1998). – João Pessoa: Editora Universitária/UFPB.

MOREIRA, S. V. **Análise documental como método e como técnica**. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005. Cap. 17, p. 269-279.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1. ed. Brasília – DF: Gestão Pública, 2009.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As Universidades e o Regime Militar**: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das Finanças Públicas** – Um Estudo da Economia Governamental. 2º Vol. São Paulo – SP: Atlas, 1974.

NOGUEIRA, M. D. P. (Org.) **Políticas de Extensão Universitária Brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PERES, U. D. **Custos de transação e estrutura de governança no setor público.** *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, UNIFECAP, 2007.

Plano Nacional de Extensão Universitária. 2001. Disponível em: <https://portal.ufpa.br/images/docs/Transparencia_publica/legislacao/Planonacionaldeextensaouniversitaria.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade Pública.** 8. ed. Brasília – DF: Franco & Fortes, 2005.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani César. **Metodologia do Trabalho Científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIEDER, Arno. **A Extensão Universitária Através do Projeto Rondon:** Participação das Universidades Públicas de Mato Grosso – *Revista Gual*, Florianópolis, v. 5, n2, p.58-71, ago.2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/index>> Acesso em: 12 mai.2018.

RODRIGUES, José dos Santos. **A universidade brasileira rumo à nova América:** pósmodernismo, shopping Center e educação superior. Niterói: Editora da UFF, 2012.

RODRIGUES, Valéria Maria. **O Programa de Extensão Universitária – PROEXT – no contexto das políticas educacionais no período de 2003 a 2012:** uma análise a partir da experiência da Universidade Federal de Uberlândia. 2014. 130f. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/13999>> Acesso em: 18 jan. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no Século XXI:** Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade, 2010. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/auniversidadedosecXXI.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado.** Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 1999. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/11019>> Acesso em: 20 out. 2017.

SANTOS, F. S. **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES:** Um Estudo da Universidade de Brasília - UNB. 69f. Dissertação (Mestrado Profissional em economia) – Universidade de Brasília-UNB, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14141/1/2013_FernandoSoaresdosSantos.pdf> Acesso em: 09 fev.2018.

SGUISSARDI, Valdemar. **Modelo de Expansão da Educação Superior no Brasil:** Predomínio Privado/Mercantil e Desafios para a Regulação e a Formação Universitária. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105, p.991-1022, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf>> Acesso em: 20 out. 2017.

SILVA, Maria; VELOSO, Tereza. **Acesso nas Políticas da Educação Superior: dimensões e indicadores em questão**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v.18, n.3, p. 727-747, nov. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1664/1583>> Acesso em: 16 nov. 2017.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental: Um enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Luciane Duarte. **A Gestão da Extensão Universitária: Uma Nova Sinergia Entre os Três Pilares da Educação Superior Universitária**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade 2013. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnEPQ198.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2017.

SILVA, Reinaldo Oliveira. **Teorias da Administração**. 1 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

SILVA, Valmir Leôncio. **A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: de acordo com as normas internacionais aplicadas ao setor público (IPSASB/IFAC/CFC)**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Olga Suely Soares. **A extensão universitária e as universidades populares**. Revista da Faced, nº 09.2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. 10 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TERRA. **Setor educacional do Brasil atrai investidores estrangeiros**. 2013. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/economia/operacoes-cambiais/operacoes-empresariais/setor-educacional-do-brasil-atrai-investidores-estrangeiros,d6f0a67a0fbe1410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

VALE, Andréa Araújo do. **As faculdades privadas não fazem pesquisas porque não querem jogar dinheiro fora: a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro**. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre Esclarecido**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE
BASEADO NAS DIRETRIZES DA RESOLUÇÃO CNS Nº 466/2012**

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é sobre Gasto Público e Execução Orçamentária: uma análise da aplicação de recursos na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba – IFPB no período de 2015 a 2017 e está sendo desenvolvida pelo pesquisador João Correia Lira Netto, aluno do Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do Professor Ivan Targino Moreira.

Os objetivos do estudo são:

OBJETIVO GERAL

Analisar a execução orçamentária dos gastos direcionados à área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), utilizando-se como recorte temporal o período de 2015 a 2017.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) mapear documentos e legislações referentes à extensão no IFPB;
- b) examinar a execução do crédito orçamentário destinado à extensão por natureza de despesa no âmbito da Reitoria do IFPB;
- c) relacionar o crédito orçamentário disponível com a real capacidade de execução do orçamento para os gastos destinados à extensão no âmbito da Reitoria do IFPB;
- d) verificar a execução dos projetos de extensão do IFPB a partir da percepção dos seus coordenadores e de servidores envolvidos na gestão orçamentária e financeira.

A finalidade deste trabalho é contribuir para uma análise crítica da execução orçamentária com foco na aplicação dos gastos em extensão no âmbito da Reitoria do IFPB no período de 2015 a 2017, compreendendo que a política de extensão torna-se viável na medida em que há suporte orçamentário para fomentar as atividades de extensão. Ademais, acrescenta-se a relevância desse estudo como contribuição para reduzir a escassez de pesquisas relacionadas a esse tema.

Solicitamos a sua colaboração para o preenchimento de um questionário anexo, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de humanas e publicar em revista científica. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, previsíveis, para a saúde e/ou desconforto para o participante da pesquisa de acordo com a Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador. Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na Instituição.

O pesquisador estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui esclarecido (a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia do documento.

Assinatura do Participante da Pesquisa
ou Responsável Legal

Contato do Pesquisador Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o pesquisador.

Telefone: (83) 9. 8618-1636 – e-mail: nettolira@hotmail.com

Endereço (Setor de Trabalho): Avenida Almirante Barroso, 1077, – Centro – João Pessoa-PB -

CEP: 58.013-120 - Fones: (83) 3612-9150

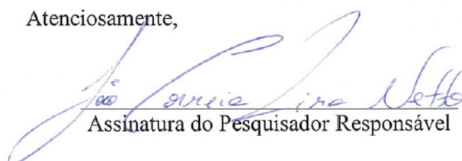
Ou

Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da

Paraíba: eticaccs@ccs.ufpb.br – fone: (83) 3216-7791 – Fax: (83) 3216-7791

Endereço: Cidade Universitária – Campus I – Conj. Castelo Branco – CCS/UFPB – João Pessoa-PB - CEP 58.051-900

Atenciosamente,



Assinatura do Pesquisador Responsável

APÊNDICE B – Questionário 1: Aplicado a Servidores Envolvidos na Gestão Orçamentária e Financeira

QUESTIONÁRIO 1

Caro (a) participante, este instrumento é parte de um processo de pesquisa cujo objetivo é coletar dados e analisar as informações obtidas, pretendendo contribuir para elaboração da nossa dissertação construída junto ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação do Ensino Superior – MPPGAV. Enfatizamos, que as informações fornecidas não serão utilizadas para outra finalidade, que não seja, o da pesquisa científica e que seu nome será mantido em absoluto sigilo. Obrigado pela sua participação!

IDENTIFICAÇÃO DO PARTICIPANTE:

1. SEXO: _____

2. IDADE:

- () 18 a 25 anos () 26 a 33 anos
() 34 a 41 anos () acima de 42 anos

3. LOCAL DE EFETIVO EXERCÍCIO: _____

4. CARGO QUE OCUPA NA INSTITUIÇÃO: _____

5. EXIGÊNCIA DA ESCOLARIDADE PARA PROVIMENTO NO CARGO:

- () ensino fundamental () ensino técnico profissionalizante
() ensino médio () ensino superior
() outro: _____

6. NÍVEL DE FORMAÇÃO (ASSINALAR GRAU COMPLETO):

- () ensino fundamental () ensino médio/técnico () ensino superior
() especialização () mestrado () doutorado
() pós-doutorado

7. QUANTO TEMPO DE EFETIVO EXERCÍCIO NA INSTITUIÇÃO:

- () de 1 a 10 anos () de 11 a 20 anos
() de 21 a 30 () mais de 31 anos

8. EM QUE PERÍODO DO ANO É INICIADO O PAGAMENTO DAS BOLSAS?
9. COMO É FEITA A LIBERAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS PARA AS ATIVIDADES DE EXTENSÃO?
10. ANUALMENTE HÁ CRÉDITOS NÃO UTILIZADOS PARA DETERMINADOS GASTOS COM EXTENSÃO?
11. COMO É REALIZADO O MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO DESTINADO À EXTENSÃO?
12. COM QUE PERIODICIDADE OS RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA EXTENSÃO SÃO ANALISADOS?
13. OS AUXÍLIOS DOS ALUNOS CONTEMPLADOS NOS EDITAIS SÃO CREDITADOS TODOS OS MESES DURANTE O ANO?
14. EM SUA OPINIÃO EXISTE ALGUM PONTO QUE PODERIA SER MODIFICADO QUE INFLUENCIARIA SIGNIFICATIVAMENTE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA EXTENSÃO?

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO 2: Aplicado com Coordenadores de Projetos de Extensão

QUESTIONÁRIO 2

Caro (a) participante, este instrumento é parte de um processo de pesquisa cujo objetivo é coletar dados e analisar as informações obtidas, pretendendo contribuir para elaboração da nossa dissertação construída junto ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação do Ensino Superior – MPPGAV. Enfatizamos, que as informações fornecidas não serão utilizadas para outra finalidade, que não seja, o da pesquisa científica e que seu nome será mantido em absoluto sigilo. Obrigado pela sua participação!

IDENTIFICAÇÃO DO PARTICIPANTE:

1. SEXO: _____

2. IDADE:

- () 18 a 25 anos () 26 a 33 anos
() 34 a 41 anos () acima de 42 anos

3. CARGO QUE OCUPA NA INSTITUIÇÃO: _____

4. EXIGÊNCIA DA ESCOLARIDADE PARA PROVIMENTO NO CARGO:

- () ensino fundamental () ensino técnico profissionalizante
() ensino médio () ensino superior
() outro: _____

5. NÍVEL DE FORMAÇÃO (ASSINALAR GRAU COMPLETO):

- () ensino fundamental () ensino médio/técnico () ensino superior
() especialização () mestrado () doutorado
() pós-doutorado

6. QUANTO TEMPO DE EFETIVO EXERCÍCIO NA INSTITUIÇÃO:

- () de 1 a 10 anos () de 11 a 20 anos
() de 21 a 30 () mais de 31 anos

7. HÁ QUANTO TEMPO ESTÁ EXERCENDO OU EXERCEU A FUNÇÃO DE COORDENADOR DE PROJETO EXTENSÃO NO IFPB:

- () menos de 1 ano () de 1 a 2 anos
() de 3 anos a 10 anos () mais de 10 anos

8. AS BOLSAS DOS ALUNOS CONTEMPLADOS NOS EDITAIS SÃO CREDITADAS COM QUE PERIODICIDADE?

9. QUAIS SÃO OS OBJETIVOS DESSE PROJETO DE EXTENSÃO?

10. O CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO DISPONIBILIZADO PARA OS PROJETOS DE EXTENSÃO É SUFICIENTE PARA ATENDER AS DEMANDAS? JUSTIFIQUE.

11. OS ALUNOS INTEGRANTES DA EQUIPE DO PROJETO SÃO BOLSISTAS OU VOLUNTÁRIOS?

12. A REITORIA DISPONIBILIZA MEIOS DE LOCOMOÇÃO PARA EXECUÇÃO DOS PROJETOS?

13. VOCÊ IDENTIFICA ALGUMA DIFICULDADE PARA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO DE EXTENSÃO?

14. O PROJETO DE EXTENSÃO SOB SUA COORDENAÇÃO TEM ALGUMA ARTICULAÇÃO COM OS DEMAIS PROJETOS EXISTENTES NO IFPB?

15. HÁ ATRASOS NA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS? CASO HAJA, QUE IMPACTO CAUSA NA EXECUÇÃO DO PROJETO?

16. EM SUA OPINIÃO EXISTE ALGUM PONTO QUE PODERIA SER MODIFICADO QUE INFLUENCIARIA SIGNIFICATIVAMENTE NA EXECUÇÃO DOS PROJETOS DE EXTENSÃO?

ANEXOS

ANEXO A – Termo de Anuência



INSTITUTO FEDERAL
Paraíba

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaro para os devidos fins que estamos de acordo com a execução da pesquisa intitulada "GASTO PÚBLICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: uma análise da aplicação do gasto na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba – IFPB no período de 2015 a 2017", sob responsabilidade do pesquisador **João Correia Lira Netto**, do curso de mestrado profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV) do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, sob orientação do Prof. Dr. **Ivan Targino Moreira**, está autorizada para ser realizada no âmbito do IFPB.

Esta Instituição está ciente de suas corresponsabilidades como Instituição Co-participante do presente projeto de pesquisa, e de seu compromisso em verificar seu desenvolvimento para que se possa cumprir os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares, como também, no resguardo da segurança e bem-estar dos participantes da pesquisa nela recrutados, dispondo de infraestrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

Igualmente informamos que para ter acesso à referida instituição e seus servidores, fica condicionada à apresentação aos setores a serem visitados, da Certidão de Aprovação do presente projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba. Tudo como preconiza a Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde.

Mary Roberta Meira Marin
Reitora Substituta
IFPB - SIAPE 1181740

CNPJ 10.783.898/0001-75
Instituto Federal de Educação
Ciência e Tecnologia da Paraíba
Av. Almirante Barroso, 1077
CEP: 58013-120 Centro
João Pessoa/PB

www.ifpb.edu.br

NOSSA MISSÃO: Ofertar a educação profissional, tecnológica e humanística em todos os seus níveis e modalidades por meio do Ensino, da Pesquisa e da Extensão, na perspectiva de contribuir na formação de cidadãos para atuarem no mundo do trabalho e na construção de uma sociedade inclusiva, justa, sustentável e democrática.

VALORES E PRINCÍPIOS: Ética, Desenvolvimento Humano, Inovação, Qualidade e Excelência, Transparência, Respeito, Compromisso Social e Ambiental.



ANEXO B – Aprovação do Comitê de Ética do Centro de Ciências da Saúde

UFPB - CENTRO DE CIÊNCIAS
DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: GASTO PÚBLICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: uma análise da aplicação do gasto na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba - IFPB no período de 2015 a 2017

Pesquisador: JOAO CORREIA LIRA NETTO

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 98041518.8.0000.5188

Instituição Proponente: CENTRO DE EDUCAÇÃO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.931.601

Apresentação do Projeto:

Trata-se de um projeto de pesquisa egresso do PPROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR-MESTRADO PROFISSIONAL/MPPGAV/CE/UFPB - CENTRO DE EDUCAÇÃO - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, do aluno JOÃO CORREIA LIRA NETTO, sob orientação do Prof. Dr. Ivan Targino Moreira.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar a execução orçamentária dos gastos direcionados à área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), utilizando-se como recorte temporal o período de 2015 a 2017.

Objetivos Secundários:

1. Mapear documentos e legislações referentes à extensão no IFPB;
2. Examinar a execução do crédito orçamentário destinado à extensão por natureza de despesa no âmbito da Reitoria do IFPB;

Endereço: UNIVERSITARIO S/N

Bairro: CASTELO BRANCO

CEP: 58.051-900

UF: PB

Município: JOAO PESSOA

Telefone: (83)3216-7791

Fax: (83)3216-7791

E-mail: comitedeetica@ccs.ufpb.br

UFPB - CENTRO DE CIÊNCIAS
DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA



Continuação do Parecer: 2.931.601

3. Relacionar o crédito orçamentário disponível com a real capacidade de execução do orçamento para os gastos destinados à extensão no âmbito da Reitoria do IFPB;
4. Verificar a execução dos projetos de extensão do IFPB a partir da percepção dos seus coordenadores.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Pesquisa envolvendo seres humanos é aquela que, de forma individual ou coletivamente, envolva o ser humano, de forma direta ou indireta, em sua

totalidade ou partes dele, incluindo o manejo de informações ou materiais. (BRASIL, 2012).

Serão obedecidas as observâncias éticas da resolução, fundamentada nos principais documentos internacionais que emanaram declarações e diretrizes sobre pesquisas envolvendo seres humanos, seja ela individual ou coletiva, em sua totalidade ou partes, incluindo o manejo de informações ou materiais (BRASIL, 2012). Para tanto, destacou-se aos participantes a confidencialidade das informações e o cumprimento ao princípio da não maleficência. Assim, com relação aos riscos dentro da pesquisa aqui apresentada, não serão tão relevantes, pois a pesquisa não expõe o pesquisador e os participantes envolvidos.

Benefícios:

Quanto aos benefícios, espera-se que esta pesquisa contribua como um instrumento para auxiliar o gestor na tomada de decisão no tocante à execução orçamentária dos gastos destinados à extensão no âmbito da Reitoria do IFPB, de modo que permita a gestão analisar quais são as prioridades demandas por aqueles que fazem a extensão no dia a dia.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O presente projeto apresenta coerência científica, mostrando relevância para a academia, haja vista a ampliação do conhecimento, onde se busca, principalmente, analisar a execução orçamentária dos gastos direcionados à área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), utilizando-se como recorte temporal o período de 2015 a 2017.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os Termos de Apresentação Obrigatória foram anexados tempestivamente.

Endereço: UNIVERSITARIO S/N
Bairro: CASTELO BRANCO CEP: 58.051-900
UF: PB Município: JOAO PESSOA
Telefone: (83)3216-7791 Fax: (83)3216-7791 E-mail: comitedeetica@ccs.ufpb.br

**UFPB - CENTRO DE CIÊNCIAS
DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA**



Continuação do Parecer: 2.931.601

Recomendações:

RECOMENDAMOS QUE AO TÉRMINO DA PESQUISA, O PESQUISADOR RESPONSÁVEL ENCAMINHE AO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DO CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, RELATÓRIO FINAL, DOCUMENTO DEVOLUTIVO COMPROVANDO QUE OS DADOS FORAM DIVULGADOS JUNTO À INSTITUIÇÃO ONDE OS DADOS FORAM COLETADOS E PESQUISA NA ÍNTEGRA, TODOS EM PDF, VIA PLATAFORMA BRASIL, ATRAVÉS DE NOTIFICAÇÃO, PARA OBTENÇÃO DA CERTIDÃO DEFINITIVA.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

TENDO EM VISTA O CUMPRIMENTO DAS FORMALIDADES ÉTICAS E LEGAIS, SOMOS DE PARECER FAVORÁVEL A EXECUÇÃO DO PRESENTE PROJETO, DA FORMA COMO SE APRESENTA, SALVO MELHOR JUÍZO.

Considerações Finais a critério do CEP:

Certifico que o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS aprovou a execução do referido projeto de pesquisa.

Outrossim, informo que a autorização para posterior publicação fica condicionada à submissão do Relatório Final na Plataforma Brasil, via Notificação, para fins de apreciação e aprovação por este egrégio Comitê.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1215123.pdf	10/09/2018 20:15:32		Aceito
Outros	QUESTIONÁRIO.pdf	10/09/2018 20:07:34	JOAO CORREIA LIRA NETTO	Aceito
Outros	TERMODECOMPROMISSO.pdf	10/09/2018 20:05:07	JOAO CORREIA LIRA NETTO	Aceito
Outros	TERMODEANUENCIA.pdf	10/09/2018 20:04:40	JOAO CORREIA LIRA NETTO	Aceito
Outros	CERTIDAOMPPGAV.pdf	10/09/2018 20:03:40	JOAO CORREIA LIRA NETTO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	10/09/2018 20:01:23	JOAO CORREIA LIRA NETTO	Aceito
Projeto Detalhado	PROJETDETALHADO.pdf	10/09/2018	JOAO CORREIA	Aceito

Endereço: UNIVERSITARIO S/N

Bairro: CASTELO BRANCO

CEP: 58.051-900

UF: PB

Município: JOAO PESSOA

Telefone: (83)3216-7791

Fax: (83)3216-7791

E-mail: comitedeetica@ccs.ufpb.br

UFPB - CENTRO DE CIÊNCIAS
DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA



Continuação do Parecer: 2.931.601

/ Brochura Investigador	PROJETDETALHADO.pdf	20:00:28	NETTO	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.pdf	10/09/2018 19:58:58	JOAO CORREIA LIRA NETTO	Aceito
Folha de Rosto	FOLHADEROSTO.pdf	10/09/2018 19:58:39	JOAO CORREIA LIRA NETTO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

JOAO PESSOA, 02 de Outubro de 2018

Assinado por:

Eliane Marques Duarte de Sousa
(Coordenador(a))

Endereço: UNIVERSITARIO S/N

Bairro: CASTELO BRANCO

CEP: 58.051-900

UF: PB

Município: JOAO PESSOA

Telefone: (83)3216-7791

Fax: (83)3216-7791

E-mail: comitedeetica@ccs.ufpb.br