



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE
Departamento de Economia – ECO
Mestrado Profissional em Economia do Setor Público
Área de Concentração em Economia do Setor Público

**A EFICIÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
GOIÁS (UEG) NO PERÍODO DE 2003 A 2022**

Camila Vito Silva

Brasília

2023

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas**

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior
Chefe do Departamento de Economia

Professor Doutor Jorge Madeira Nogueira
Coordenador do Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia

CAMILA VITO SILVA

**A EFICIÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
GOIÁS (UEG) NO PERÍODO DE 2003 A 2022**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Flávio Silva Andrada

Brasília

2023

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE
Departamento de Economia – ECO
Mestrado Profissional em Economia do Setor Público
Área de Concentração em Economia do Setor Público

CAMILA VITO SILVA

**A EFICIÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
GOIÁS (UEG) NO PERÍODO DE 2003 A 2022**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Flávio Silva Andrada

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alexandre Flavio Silva Andrada - Orientador
PPGE/ECO/FACE/UnB

Prof. Dr. Vander Mendes Lucas– Membro Interno
PPGE/ECO/FACE/UnB

Prof. Dr. Mario Cesar Gomes de Castro – Membro Externo
Universidade Estadual de Goiás – UEG

Dr. Tiago Mota Dos Santos – Membro Suplente
PPGE/ECO/FACE/UnB

Brasília, 20 de outubro de 2023.

Às mulheres de minha vida: Fátima, mãe dedicada, Beatriz, filha amada e Kesia, irmã de alma.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, meu Senhor e Pai, o único que é digno de receber todo louvor e glória para todo o sempre e que, “generosamente, derramou Sua graça sobre nós e, com ela, toda sabedoria e todo entendimento”, e, que “nos predestinou conforme Seu plano e faz que tudo ocorra de acordo com Sua vontade.”¹. *Soli Deo Gloria!*

Agradeço à minha família: aos meus filhos amados e preciosos, Gustavo e Beatriz, e, aos meus pais, guerreiros amorosos, Fátima e João, pela motivação, suporte, carinho, compreensão, dedicação, delicadeza e amor desmedido. Amo vocês. Muito!

Agradeço à minha gêmea, Kesia, aquela “amiga que é mais chegada do que um irmão”², companheira diária de lágrimas e sorrisos, de dias escuros e dias claros, das voltas da roda gigante da vida, de relacionamento num trio divino e eterno de amor e comunhão: sem você, gêmea, o braço estendido do Senhor em meu favor, a participação neste mestrado não teria ocorrido. Você é a demonstração palpável do amor de Deus em minha vida. Te amo! Que a nossa caminhada seja uma constante vivência da experiência do salmista: “Elevo os olhos para os montes: de onde me virá o socorro? O meu socorro vem do Senhor, que fez o céu e a terra.”³

Agradeço à família da fé da Igreja Presbiteriana de Vila Formosa, em Anápolis-GO, na pessoa do Pr. Heber Schaiblich, da Igreja Presbiteriana Mosaico, em Goiânia-GO, na pessoa do Pr. Felipe Lobo, e a todos os irmãos em Cristo, nas pessoas de Sheila, Simone, Taiz, Francisca, Alexandre, Darianne, Brenna, Lenise e Jônatas, pelas orações e apoio emocional e espiritual.

Agradeço aos servidores públicos estaduais de Goiás, especialmente aos colegas da 10ª Turma do MESP, na pessoa do querido amigo Claudiomar Goulart, e, aos parceiros de caminhada na Universidade Estadual de Goiás: Breiner, Jacqueline, Giselle, Jozielle, Joelma, Lucas, Anderson Smilley, Guilherme Francisco, Núbia e Marcella; e na Procuradoria-Geral do Estado de Goiás: Graça, Élide, Noêmia, Ailton, Vanessa, Marcelo, Carla, Adriana, Mara Lúcia, Sebastião, Ester, Alfeu, Patrícia e Thiago.

Agradeço à Universidade de Brasília, na pessoa de meu orientador Prof. Dr. Alexandre Flávio Andrada, pela oportunidade, disponibilidade e ensinamentos, ao Prof. Dr. Vander Lucas, aos servidores Tiago Mota, Renato Pereira e Alan Bezerra, pelo apoio, dedicação e presteza.

Agradeço à Superintendência da Escola de Governo de Goiás, na pessoa de Larissa Neves da Costa, Gerente de Desenvolvimento Profissional, pela paciência, carinho e empatia.

¹ Bíblia Sagrada, Novo Testamento, Carta de Paulo aos Efésios, Capítulo 1, Versículos 8 e 11. Versão NVT.

² Bíblia Sagrada, Antigo Testamento, Livro de Provérbios, Capítulo 18, Versículo 4. Versão ARA.

³ Bíblia Sagrada, Antigo Testamento, Livro dos Salmos, Capítulo 121, Versículos 1 e 2. Versão ARA.

RESUMO

Este estudo visa identificar em quais anos os recursos públicos investidos na Universidade Estadual de Goiás (UEG), vislumbrados a partir do resultado da execução orçamentária, produziram efeitos satisfatórios em relação à quantidade de alunos que permanecem e concluem cursos de graduação presencial. A análise comparativa será feita pelos indicadores anuais de orçamento e corpo docente da própria IES, para o estabelecimento de pontos máximos de eficiência de acordo com seu desempenho histórico, tendo como unidades tomadoras de decisão (DMUs) os anos de 2003 a 2022. Para tanto, a metodologia empregada para a mensuração da eficiência econômica é a Análise Envoltória de Dados (DEA), que se constitui uma técnica não paramétrica, baseada em programação linear, que realiza avaliação de desempenho de uma DMU em comparação à DMU mais eficiente e culmina com o ranqueamento de eficiência. O modelo aplicado é o modelo BCC, desenvolvido por Banker, Charnes e Cooper (1984), a partir de retornos variáveis de escala (VRS) com orientação *output*, a fim de verificar a eficiência técnica pura a partir do melhor resultado dos produtos, quais sejam: taxa de permanência, taxa de ocupação e taxa de conclusão, mantendo-se constante o volume de insumos, ou seja, o orçamento executado total e a razão entre o número de discentes e docentes. Os resultados do ranking de eficiência apontam que, ao longo de vinte anos, a UEG maximizou o uso dos recursos públicos, pela ótica orçamentária, em 2003, e, pela ótica do ensino em 2007, tendo ambas as DMUs influência proporcional mais elevada sobre a baixa evasão universitária. O desempenho atual, apontou ineficiência orçamentária da ordem de 46,4% na DMU relativa a 2022, em razão do elevado gasto médio per capita e evasão da ordem de 23,1%. Pela ótica do ensino, 2022 obteve a segunda melhor eficiência, em virtude da crescente qualificação do corpo docente e da diminuição da sobrecarga do acompanhamento pedagógico do discente. A taxa de ocupação não foi influenciada de modo significativo em nenhuma das combinações mais eficientes.

PALAVRAS-CHAVE: Finanças Públicas. Desempenho histórico. Análise Envoltória de Dados.

ABSTRACT

This study aims to identify in which years the public resources invested in the State University of Goiás (UEG), as seen from the results of budget execution, have produced satisfactory effects in relation to the number of students who remain and complete face-to-face undergraduate courses. The comparative analysis will be carried out using the university's own annual budget and faculty indicators, in order to set maximum efficiency points according to its historical performance, using the years 2003 to 2022 as the decision-making units (DMUs). To this end, the methodology used to measure economic efficiency is Data Envelopment Analysis (DEA), which is a non-parametric technique, based on linear programming, which evaluates the performance of a DMU in comparison to the most efficient DMU and culminates in an efficiency ranking. The model applied is the BCC model, developed by Banker, Charnes and Cooper (1984), based on variable returns to scale (VRS) with output orientation, in order to verify pure technical efficiency based on the best result of the products, namely: permanence rate, occupancy rate and completion rate, keeping the volume of inputs constant, i.e. the total executed budget and the ratio between the number of students and teachers. The results of the efficiency ranking show that, over the course of twenty years, UEG maximized the use of public resources from a budgetary perspective in 2003, and from a teaching perspective in 2007, with both DMUs having a higher proportional influence on low university dropout. The current performance indicated a budget inefficiency of around 46.4% in the DMU for 2022, due to the high average per capita spending and a dropout rate of around 23.1%. From a teaching perspective, 2022 had the second-best efficiency, due to the increasing qualifications of the teaching staff and a reduction in the burden of teaching students. The occupancy rate was not significantly influenced by any of the most efficient combinations.

KEYWORDS: Public finances. Historical performance. Data Envelopment Analysis (DEA)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1	Atributos interdisciplinares do orçamento público	21
Figura 1.2	Componentes da receita pública.....	28
Figura 1.3	Elementos equalizadores entre justiça e eficiência em sistemas tributários ideais	31
Figura 1.4	Representação dos princípios, conceitos e sistemas da tributação equitativa....	32
Figura 1.5	Impostos progressivos, proporcionais e regressivos	33
Figura 1.6	Brasil: distribuição dos tributos por entes federados segundo a CF/1988	35
Figura 1.7	Classificação doutrinária das despesas públicas	43
Figura 1.8	Categorias econômicas e respectivos grupos por natureza de despesa	50
Figura 1.9	Etapas de elaboração do Orçamento-programa	52
Figura 1.10	Princípios do sistema orçamentário brasileiro	53
Figura 1.11	Processo constitutivo dos programas no PPA	56
Figura 1.12	Etapas da execução da despesa orçamentária	61
Figura 2.1	Goiás: distribuição geográfica das unidades da UEG, 2023	75
Figura 2.2	UEG: cursos de graduação segundo Instituto Acadêmico, 2023	76
Figura 2.3	Tipos de cursos superiores no Brasil	79

Figura 2.4	Cinco municípios com maior número de matriculados na graduação em Goiás e na UEG, 2021.....	81
Figura 2.5	Municípios com maior participação de matrículas na graduação da UEG, 2021.....	81
Figura 2.6	UEG: oferta e demanda pelas vagas da graduação presencial na UEG, 2000-2022.....	84
Figura 2.7	UEG: total de matriculados, ingressantes e concluintes da graduação presencial, 2000-2022.....	86
Figura 2.8	UEG: distribuição da graduação presencial entre as classificações acadêmicas, 2009-2022.....	87
Figura 2.9	Qualificação do desempenho das taxas de ocupação, permanência e conclusão, segundo os critérios da UEG.....	88
Figura 2.10	UEG: evolução das taxas de ocupação, permanência e conclusão dos cursos de graduação presenciais, 2000-2022	91
Figura 2.11	UEG: distribuição dos servidores segundo o tipo de vínculo, 2003-2022.....	96
Figura 2.12	UEG: distribuição dos docentes por classe e técnicos-administrativos por escolaridade, 2003-2022	98
Figura 2.13	UEG: distribuição dos técnicos-administrativos por escolaridade, dez. 2022 ...	99
Figura 2.14	Alinhamento entre estratégia mobilizadora e ações do Programa “UEG: Força que Transforma Goiás” estabelecido para a UEG no PPA 2008-2011	107
Figura 2.15	PPA 2016-2019: ações do “Programa Consolidação da Qualidade Acadêmica da UEG”	118

Figura 2.16	UEG: períodos letivos durante a pandemia da COVID-19, 2020 a 2022.....	124
Figura 2.17	UEG: evolução da receita utilizada, da receita incremental e da reserva de receita, 2003-2022.....	133
Figura 2.18	UEG: evolução da execução da despesa, 2003-2022	134
Figura 2.19	UEG: evolução do uso efetivo da receita autorizada, 2003-2022.....	135
Figura 2.20	UEG: evolução e tendência do endividamento flutuante, 2006-2022	136
Figura 3.1	Etapas de aplicação do Método Compensatório de Normalização Única para o cálculo da eficiência pela Análise Envoltória de Dados.....	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1	Os princípios de governança orçamentária da OCDE segundo a classificação quadridimensional de BIJOS, 2014.....	22
Quadro 1.2	Classificação das receitas orçamentárias conforme a doutrina e a lei	29
Quadro 1.3	Classificações normativas das despesas públicas	48
Quadro 2.1	Alinhamento entre objetivo e ações do Programa “Universidade Participativa” estabelecido para a UEG no PPA 2004-2007.....	105
Quadro 2.2	PPA 2012-2015: ações e objetivos específicos do “Programa de Desenvolvimento da UEG”	111
Quadro 2.3	Métricas de avaliação de desempenho orçamentário	132
Quadro 3.1	Variáveis quantitativas coletadas para a base de conhecimento da pesquisa, 2000 a 2022	139
Quadro 3.2	Tipos e descrição das variáveis utilizadas para o cálculo da eficiência da UEG pela Análise Envoltória de Dados	146
Quadro 3.3	Cálculo de eficiência pela Análise Envoltória de Dados para as combinações de entre inputs e outputs da UEG.....	150

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1	Matriculados nos cursos de graduação nas modalidades presencial e a distância por classificação acadêmica no Brasil, em Goiás e na UEG, 2021	81
Tabela 2.2	UEG: quantitativo de vagas ofertadas, inscritos no vestibular e discentes matriculados, ingressantes e concluintes dos cursos de graduação presenciais, 2000-2022	84
Tabela 2.3	UEG: taxas de ocupação, permanência e conclusão dos cursos de graduação presenciais, 2000-2022	90
Tabela 2.4	UEG: quantidade e participação relativa de docentes e técnicos-administrativos no total de servidores, 2003-2022	94
Tabela 2.5	UEG: valores da execução orçamentária, 2003 a 2022	129
Tabela 3.1	Quantificação das variáveis utilizadas para o cálculo da eficiência da UEG pela Análise Envoltória de Dados	146
Tabela 3.2	Combinações entre inputs e outputs para o cálculo da eficiência da UEG pela Análise Envoltória de Dados	147
Tabela 3.3	Resultados preliminares da Análise Envoltória de Dados para o cálculo da eficiência da UEG	150
Tabela 3.4	Cálculo da eficiência invertida, da eficiência composta e da eficiência final das combinações ótimas entre inputs e outputs da UEG.....	150
Tabela 3.5	UEG: ranqueamento da eficiência orçamentária e do ensino por ano, 2003-2022	151

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. INFERÊNCIAS SOBRE FINANÇAS E ORÇAMENTO PÚBLICO	17
1.1 O QUE É O ORÇAMENTO PÚBLICO?.....	19
1.2 ATRIBUTO POLÍTICO	20
1.2.1 Governança orçamentária	21
1.3 ATRIBUTO ECONÔMICO	26
1.3.1 Receita pública	26
1.3.1.1 Tributação como fonte de receita pública	30
1.3.2 Despesa pública	42
1.4 ATRIBUTO GERENCIAL	51
1.5 ATRIBUTO JURÍDICO	53
1.5.1 Plano Plurianual (PPA)	55
1.5.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	58
1.5.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)	60
2 OFERTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ESTADUAL EM GOIÁS	63
2.1 A EDUCAÇÃO É UM BEM PÚBLICO?.....	63
2.2 UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS: DESCRIÇÃO QUANTITATIVA.....	72
2.2.1 Ensino superior e graduação	77
2.2.2 Trajetória da graduação presencial	82
2.2.3 Corpo funcional	93
2.3 DIRECIONAMENTOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS DA UEG: 2000 A 2023	100
2.3.1 Planos Plurianuais	101
2.3.1.1 PPA 2000-2003: Programa “Universidade Participativa”	101
2.3.1.2 PPA 2004-2007: Programa “Universidade Participativa”	103
2.3.1.3 PPA 2008-2011: Programa “UEG: Força que Transforma Goiás”	105
2.3.1.4 PPA 2012-2015: “Programa de Desenvolvimento da UEG”	109
2.3.1.5 PPA 2016-2019: “Programa Consolidação da Qualidade Acadêmica da UEG”	113
2.3.1.6 PPA 2020-2023: Programa “Profissionais Transformando Goiás”	121
2.3.2 Execução Orçamentária	128

3 EFICIÊNCIA DA PROVISÃO ESTATAL DO ENSINO SUPERIOR PELA UEG	138
3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA	138
3.2 ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA).....	139
3.2.1 Método Compensatório de Normalização Única.....	142
3.3 O MÉTODO DEA APLICADO À UEG: UMA UNIVERSIDADE EFICIENTE?	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	154

INTRODUÇÃO

É consenso de que não há geração de riqueza sem eficiência produtiva. Também está pacificado de que não há eficiência produtiva sem a correta administração dos recursos disponíveis. Outro aspecto de concordância coletiva é a premissa de que a capacidade de investimento é determinante para a qualidade do padrão de vida. E, por fim, um último ponto de confluência é o de que nem riqueza, nem eficiência produtiva, nem investimento e nem a qualidade do padrão de vida são obtidos sozinhos ou em relações duais. É preciso haver um intermediário.

Nas relações socioeconômicas, especialmente em contextos de globalização, em que igualdades e desigualdades são concomitantes e intensamente evidenciadas, a intervenção estatal deve funcionar como um mecanismo balanceador a fim de promover oportunidades e reduzir desigualdades. É nesse ponto que se justifica a atuação do Estado enquanto ofertante da educação pública: um motor capaz de potencializar capital humano. Este gera investimento, mas também só é gerado pelo investimento, numa relação virtuosa de retroalimentação.

O investimento, contudo, precisa ser qualificado, sobretudo o de ordem pública. E tal qualificação precisa estar embasada em pilares também qualificados: instituições sólidas, idôneas, competitivas e acessíveis; e, políticas públicas planejadas, adequadas e efetivas. Os dois fundamentos, quando devidamente estabelecidos, são capazes de fornecer à sociedade meios – insumos – e resultados – produtos – que combatam externalidades negativas, incentivem externalidades positivas e estimulem a produtividade dos fatores existentes na economia, especialmente o capital físico e, no círculo virtuoso, capital humano, para, enfim, elevar o padrão de vida.

Tal produtividade deve ser quantificada, a fim de possibilitar a melhor utilização possível dos recursos públicos. E é nisto que consiste o estudo da eficiência no setor público; identificar forças e fraquezas e agir de forma a consolidá-las ou dirimi-las. É como uma ínfima parte deste processo que o presente estudo foi delineado.

Na qualidade de executora e beneficiária da ação pública, quer como egressa, quer como servidora, quer como cidadã, esta pesquisadora se propõe a mensurar a eficiência histórica do gasto público com a manutenção da Universidade Estadual de Goiás ao longo de vinte anos, em sua função primária: fornecer o primeiro estágio da educação superior, com enfoque no ensino presencial, de modo a identificar possíveis gargalos na destinação e aplicação de recursos públicos e na alocação de mão de obra, especialmente docente.

Para isso, o objetivo a ser perseguido é a mensuração da eficiência do planejamento orçamentário da UEG pela comparação anual entre a evolução dos recursos orçamentários disponibilizados pelo Estado, e, adicionalmente, pela evolução anual do quantitativo de mão de obra docente em relação ao número de discentes no período entre 2003 e 2022.

O estudo se justifica pela necessidade de maximizar o uso do dinheiro público e do estabelecimento de diretrizes, objetivamente traçadas, que norteiem a ação estatal e sirvam de parâmetro para execução de ações educacionais que visem capturar, manter e formar capital humano para a sociedade local e, assim, elevar os níveis de renda e produtividade da economia goiana.

Deste modo, a análise da eficiência econômica foi realizada com uso do método da Análise Envoltória de Dados para o período especificado, tendo como insumos para a eficiência econômica o total dos pagamentos anuais e a proporção aluno-professor, e, como produtos, as taxas de ocupação, permanência e conclusão dos cursos de graduação presencial.

Contudo, antes do cômputo dos índices de eficiência, é preciso conhecer o objeto de análise – a UEG – e os conceitos da teoria econômica que expandem o conhecimento acerca do objetivo proposto. Assim, o presente trabalho encontra-se dividido em três seções.

A primeira parte elucida o modo de pensar e praticar o orçamento público, especialmente nos aspectos econômico, da tributação e do dispêndio, bem como os instrumentos de planejamento e execução orçamentária e dos princípios que devem nortear a ação pública.

A segunda sessão apresenta breve explanação acerca do caráter econômico da oferta da educação e apresenta o detalhamento quantitativo da graduação presencial, da força de trabalho, do planejamento governamental de médio prazo para a UEG, e, por fim, elucida a forma como os orçamentos foi executado durante os anos de análise.

O último capítulo apresenta a metodologia para o cálculo da eficiência da UEG a partir dos enfoques orçamentário e do trabalho de ensinar e apresenta breve discussão acerca dos resultados obtidos.

Ressalte-se que, acima de tudo, a execução de pesquisas sob a temática da educação pública são meios reconhecer a importância e o potencial social, econômico e sustentável que as políticas setoriais educacionais podem acarretar para a sociedade como um todo, inclusive para as futuras gerações.

CAPÍTULO 1. INFERÊNCIAS SOBRE FINANÇAS E ORÇAMENTO PÚBLICO

Juridicamente, as concepções de Estado e governo não se confundem, embora o primeiro não exista sem o último, vez que o Estado é a materialização, ou seja, o espaço e o conjunto de pessoas, que recebe a prática do poder organizado, do ideal político – o governo. A partir deste entendimento, é imperioso diferenciar responsabilidades, funções e composição de ambos.

O Estado, enquanto corpo social, possui personalidade jurídica própria, cuja vontade deve espelhar o pensamento coletivo, com princípios norteadores da ação dos integrantes do governo; detém capacidade para decidir amplamente (ou legislar), agir pelo que restou decidido e planejado (ou executar) e controlar o que foi decidido e realizado (ou conferir legalidade); e, é composto pela coisa pública, isto é, as leis, o patrimônio público, os servidores, a máquina pública em geral.

Já o governo detém responsabilidade política, ou seja, possui discricionariedade ideológica limitada aos princípios do Estado; atua como organizador e estabilizador do Estado e, especialmente na função executiva, precisa gerenciar, em maior ou menor grau, os interesses sociais. (ROCHA, 2008).

Tais interesses, sobretudo em Estados democráticos, devem refletir a garantia de direitos fundamentais e a promoção do bem-estar social, por meio do atendimento às necessidades básicas da população, tais como alimentação, saúde, moradia, educação básica; da criação de programas sociais e assistenciais para a correção de distorções históricas, como as de diferenciação racial, e para atendimentos emergenciais, a exemplo de catástrofes naturais e pandemia; do exercício da justiça, por meio da punição de crimes e da proteção individual e coletiva; e, da oferta de incentivos e condições para que o setor produtivo se desenvolva e gere emprego, renda e produtos com valor agregado para a economia. Em resumo, a atuação dos governos deve promover o bem e assegurar a justiça. (GRUDEM, 2016. GOHEEN; BARTHOLOMEW, 2016).

De acordo com a teoria econômica, o governo é um agente econômico que tem como principal atribuição a provisão de bens e serviços públicos⁴, utilizando-se, para isto, de recursos arrecadados pela via tributária. Ao equilíbrio entre o montante de impostos coletados e a

⁴ Conforme discorrem Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2017, p. 181), os bens públicos são aqueles que não podem ser fornecidos pelo mecanismo de livre mercado, sem que haja ineficiências ou falhas, cujos preços são obtidos por meio do cálculo dos custos de produção. Caracterizam-se pela não rivalidade e pela não exclusividade, isto é, seu consumo pode ocorrer por muitas pessoas ao mesmo tempo, sem prejudicar a possibilidade de consumo, tampouco a quantidade consumida, como a iluminação pública, por exemplo.

destinação destes, ou seja, como tais recursos são gastos, denomina-se política fiscal. Os gastos públicos têm influência direta no comportamento dos demais agentes – famílias, empresas e entes externos – à medida que deslocam a curva de demanda agregada e alteram a renda disponível para consumo e poupança/investimento. O que significa que uma política fiscal expansionista, que reduz a carga tributária ou aumenta as despesas públicas, mantendo tudo o mais constante, eleva o consumo, reduz o nível de poupança e investimento, e movimenta a curva de demanda agregada para a direita. O fenômeno contrário é resultado de uma política fiscal contracionista.

Por intermédio da política fiscal, o Estado se beneficia da ação governamental quando este é capaz de cumprir, satisfatoriamente, as funções alocativa, distributiva e estabilizadora. (SAMUELSON; NORDHAUS, 2012. GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2017).

A função alocativa diz respeito à melhoria da eficiência econômica em situações em que a solução mercadológica não se aproxima das condições ideais de funcionamento, quais sejam: a concentração de mercados, via formação de monopólios e oligopólios; a incidência de externalidades negativas quando da oferta de bens ou serviços, como a poluição gerada por fábricas; a impossibilidade de empresas privadas assumirem a produção de certas mercadorias básicas, de amplo interesse social, como a energia elétrica; na assimetria de informação, quando a tomada de decisão pelos consumidores é prejudicada com informações ausentes, como efeitos colaterais de medicamentos. Nestes casos, a atuação do Estado se configura imprescindível e ocorre pelo uso da legislação, da concessão de subsídios, da tarifação de atividades, da criação de um aparato institucional para o exercício do controle, da oferta de bens e serviços públicos, dentre outros artifícios.

A função distributiva está relacionada à concentração da renda, com o objetivo de reduzir a desigualdade, independentemente de sua causa. Assim, o governo age por meio de impostos, mediante a retirada de parte da renda dos indivíduos mais ricos e transferindo-as aos mais pobres, seja pela via direta, como no caso do Programa Bolsa Família⁵ no Brasil, seja pela via indireta, com o fornecimento ou o subsídio de determinado bem ou serviço, como as escolas públicas.

Nos casos em que a intervenção estatal se dá por medidas que tentam minimizar os efeitos dos ciclos econômicos e equilibrar a economia, há o cumprimento da função

⁵ O Programa Bolsa Família foi restaurado por meio da Medida Provisória nº 1.164/2023 e se constitui no repasse mensal de dinheiro a indivíduos em vulnerabilidade econômica que tenham renda familiar *per capita* de até R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais) por mês. Em junho de 2023, o valor médio pago por família foi de R\$ 705,40 (setecentos e cinco reais e quarenta centavos). Disponível em <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2023/06/bolsa-familia-de-junho-tem-maior-valor-medio-da-historia-r-705-40>>. Acesso em 14 set. 2023.

estabilizadora, com o uso das ferramentas da política monetária em concomitância à política fiscal, como nas ocasiões de aumento do desemprego ou do aumento do nível de preços.

1.1 O QUE É O ORÇAMENTO PÚBLICO?

Como já dito, na consecução de seus objetivos de governo e funções enquanto agente econômico, o Estado e seus dirigentes necessitam gerar divisas para viabilizar a produção de bens e serviços destinados à sociedade e o faz por meio do orçamento público. Conceitualmente, pode-se definir o orçamento público a partir de duas óticas: a operacional e a estratégica, que são essencialmente complementares e captados pelo conceito legal brasileiro.

Do ponto de vista político-estratégico, o orçamento público é

uma peça de planejamento, no qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p 18).

Instrumentalmente, trata-se de “um plano financeiro de uma administração, por meio do qual, para um período determinado de tempo, são previstas suas receitas e fixadas as correspondentes despesas” (MORGADO, 2011, p. 5).

Assim, pode-se entender o orçamento público como um plano de ação pelo qual os governos, orientados pelos interesses do Estado, materializam o planejamento político-estratégico de sua intervenção, atribuindo-lhe limites temporais, físicos e financeiros, para contrabalançar as receitas obtidas junto à sociedade e dispô-las na solução dos anseios coletivos.

Uma característica *sui generis* do setor público em relação às finanças, apontada por Giacomoni (2019), é a de que a despesa é o elemento determinante para a obtenção de receita: primeiro, define-se com o quê e quanto será gasto e, em um segundo momento, como serão obtidos os valores para o custeio. Nesse sentido, no caso brasileiro, o orçamento é impositivo pelo lado da despesa, uma vez que existe a obrigatoriedade de cumprir os programas e, assim, prever os respectivos gastos, com a aplicação de penalidades para inobservâncias injustificadas.

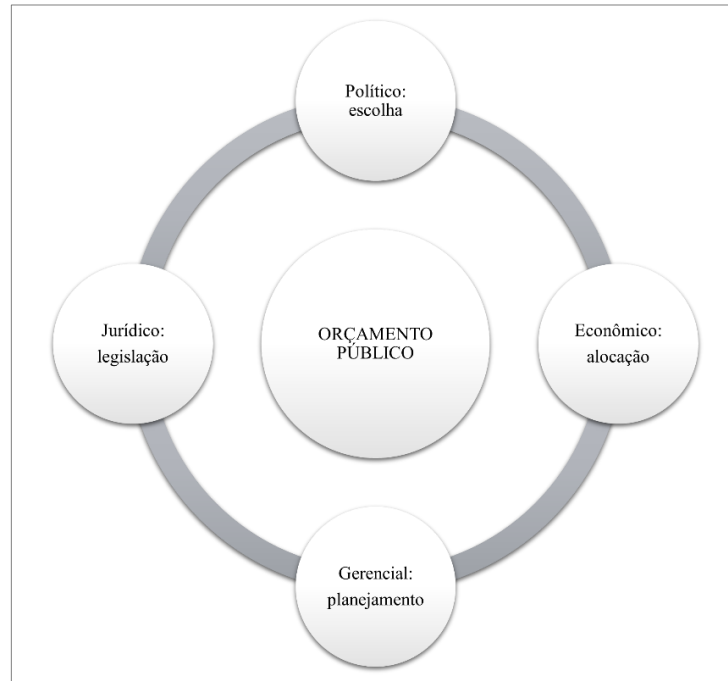
Os que se dedicam ao estudo das finanças públicas, conferem à temática um caráter interdisciplinar, pois atribuem ao sistema orçamentário fundamentos de ordem política, econômica, gerencial⁶ e jurídica conforme demonstra a Figura 0.1 que influem sobre pontos específicos e basilares da matéria: escolha, alocação, gestão e regulação.

Consoante Morgado (2011, p. 14) a interdisciplinaridade pode ser interpretada à luz da Teoria de Múltiplas Racionalidades, pela qual devem ser realizadas análises “base em múltiplas

⁶ Crepaldi e Crepaldi (2013) distinguem a propriedade administrativa da gerencial, listando cinco categorias.

heurísticas”, para, a partir de visões exclusivas de cada área do conhecimento, compreender a “ampla gama de processos e situações” que concebem a totalidade do orçamento público.

Figura 1.1 – Atributos interdisciplinares do orçamento público



Fontes: elaborado pela autora com base em GIACOMONI, 2019 e CREPALDI; CREPALDI, 2013.

1.2 ATRIBUTO POLÍTICO

A atribuição política advém das decisões consensuais resultantes de interações entre poderes e intrapoderes afetas ao processo de construção de normas e regulação e segregação de funções, pois, compete ao Poder Executivo elaborar a proposta de orçamento e ao Poder Legislativo apreciá-la e autorizá-la. Este relacionamento se materializa por meio de situações factuais, documentos técnicos e debates, muitas vezes fundamentos em premissas valorativas conflitantes, entre executores e legisladores, e, entre legisladores e legisladores, que, idealmente, objetivam tornar o gasto público satisfatório. Tais decisões revelam o grau de poder dos grupos de interesse que possuem representantes nas instâncias de governo.

A natureza política constitui-se, portanto, de um *tradeoff*⁷ entre reivindicações de poder e alocação de recursos. Garson (2015, p. 471) afirma: “a importância do orçamento reside no

⁷ “Em economia, *tradeoff* é um termo que define uma situação de escolha conflitante, isto é, quando uma ação econômica que visa à resolução de determinado problema acarreta, inevitavelmente, outros.” (MANKIWI, 2021b, p. 3).

fato de que é nele que se dá parte da disputa distributiva por recursos públicos no interior de uma sociedade”. Já Sigelmann e Calmon (2022, p. 192) estabelecem, à luz das concepções do cientista político estadunidense Aaron Wildavsky, que a influência política sobre o orçamento acontece de duas maneiras: de modo concreto, pelas instituições às quais o processo orçamentário está submetido; e, de modo abstrato, pela cultura política, que “reflete valores, crenças e preferências da sociedade” e consubstancia-se no atendimento o mais assertivo possível das demandas da população.

Nessa esteira, é preciso referenciar o aspecto político do orçamento como objeto de estudo da Teoria da Escolha Pública, que, em suma, avalia como se dá o processo decisório por parte dos governos, bem como explicita que estes não tomam decisões perfeitas, dada a impossibilidade de converter plenamente preferências pessoais em escolhas públicas. (MORGADO, 2011. SAMUELSON; NORDHAUS, 2012). Assim, brevemente, deflui-se que a conciliação política e a adoção de princípios de governança são fundamentais para consolidar instâncias decisórias comprometidas com os interesses do Estado e garantir a efetividade do orçamento público.

1.2.1 Governança orçamentária

De modo conceitual, a governança orçamentária é definida como “o processo de formulação do orçamento anual, supervisionando a sua implementação e garantindo o seu alinhamento com os objetivos públicos” (OCDE, 2023). O debate acerca da governança orçamentária e a interesse em atingi-la ganhou espaço nas agendas político-econômicas do setor público com o advento dos dez princípios estabelecidos em 2015 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e objetivam a convergência ótima entre gestão fiscal e políticas públicas.

Conforme os estudos de Bijos (2014), os novos princípios refletem, sumariamente, a busca pela qualidade do gasto público, esta entendida como uma das prioridades políticas globais, inclusive brasileiras, com destaque para o fato de que o rol de princípios foi construído a partir de estudo em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU), com acréscimo da colaboração de especialistas do setor público federal brasileiro e de outros 12 (doze) países. O Quadro 1.1 apresenta os dez princípios da OCDE dispostos segundo quatro direcionamentos⁸,

⁸ Os princípios em ordem numérica podem ser consultados no endereço eletrônico: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>.

em consonância às análises do autor, os quais desenvolvem o conceito de governança orçamentária proposto pela entidade.

Quadro 1.1 – Os princípios de governança orçamentária da OCDE segundo a classificação quadridimensional de BIJOS, 2014

		Princípios
Dimensões	<i>Fiscal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir orçamentos dentro de limites claros, credíveis e previsíveis para a política fiscal.
		<ul style="list-style-type: none"> • Apresentar um balanço abrangente, preciso e fiável das finanças públicas.
		<ul style="list-style-type: none"> • Identificar, avaliar e gerir com prudência a sustentabilidade a longo prazo e outros riscos fiscais.
	<i>Programática</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhar estreitamente os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
		<ul style="list-style-type: none"> • Conceber o quadro orçamental de capital, a fim de satisfazer as necessidades de desenvolvimento nacional de uma forma coerente e eficaz em termos de custos.
		<ul style="list-style-type: none"> • Garantir que o desempenho, a avaliação e a otimização dos recursos sejam parte integrante do processo orçamental.
	<i>Participativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir que os documentos e dados orçamentais sejam abertos, transparentes e acessíveis.
		<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentais.
	<i>Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução orçamentária.
		<ul style="list-style-type: none"> • Promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentais, dos planos fiscais e da implementação orçamental através de uma garantia de qualidade rigorosa, incluindo auditoria independente.

Fontes: OCDE, 2023. BIJOS, 2014, p. 25-26. Adaptado.

Além de reiterar o conteúdo doutrinário apreendido historicamente⁹, acrescentam olhar sobre aspectos cruciais para o aprimoramento da gestão pública em sistemas democráticos por

⁹ A esse respeito, vide explanação na Subseção “1.5 Atributo Jurídico” deste trabalho.

serem válidos, relevantes e atuais: participação e *accountability*¹⁰, com o avanço para a análise dos aspectos qualitativos dos orçamentos, sendo importante parâmetro de boas práticas destes.

A governança orçamentária nasce da evolução histórica do contrabalanceamento entre realismo fiscal e alinhamento com objetivos públicos, a partir da gênese do chamado “Orçamento-Programa”, que contém, fundamentalmente: objetivos, programas, custos e medidas de desempenho. Progressivamente, o orçamento é elaborado com a definição de objetivos e metas que serão alcançados com a arrecadação fiscal estimada. Por sua vez, os objetivos são transformados em programas que englobam todo o aparato necessário para atingi-los. Tal aparato é descrito por meio de insumos, pelos quais são contabilizados custos de execução utilizados para medir a eficácia do gasto, isto é, os resultados atingidos e o desempenho da intervenção. O principal legado do modelo do “Orçamento-Programa” é a solidificação da classificação funcional-programática como paradigma na teoria orçamentária, referendada inclusive pela Organização das Nações Unidas (GIACOMONI, 2019).

Após do incremento do planejamento e da avaliação, passa-se à ênfase adicional da redução do orçamento pela via da avaliação de programas prioritários para reformulá-los ou descontinuá-los e, deste modo, compatibilizar ou eliminar fontes de despesa. Daí surgem os orçamentos decrementais, a exemplo do “Orçamento Base-Zero” e do “Orçamento Base-Meta”. Giacomoni (2023) destaca uma volta ao passado com orçamentos decrescentes, contando, inclusive, com o apoio popular:

Essas variações tornaram-se populares devido à possibilidade de empregar as revisões da base orçamentária com a finalidade de reduzir as despesas em decorrência da crise fiscal acelerada. As receitas reduziam-se e o ânimo político dos cidadãos era francamente favorável à redução de impostos. (GIACOMONI, 2023, p. 176).

Sigelmann e Calmon (2022) apontam que o intento de tornar o panorama financeiro dos governos o mais enxuto, estratégico, objetivo e previsível possível ganha força a partir de 1980, mediante a criação de regras fiscais críveis e compatíveis com a realidade macroeconômica, bem como a elaboração e a disposição das políticas públicas por ordem de prioridades, com propósitos e metas claras, com vistas a permitir a eficiência econômica e a estabilidade em longo prazo do equilíbrio das contas públicas, que, à época, estavam em processo contínuo de deterioração.

A lógica dos orçamentos decrementais não prosperou, mas restou identificada a necessidade de promover o equilíbrio do orçamento e maior sinergia na tomada de decisão. A

¹⁰ Lima e Diniz (2016, p. 6) definem *accountability* como o “dever do governo em prestar contas à população das ações realizadas” por intermédio de “informações que permitam avaliar seu desempenho, divulgando-as de forma clara e acessível”.

partir de então emerge o “Novo Orçamento de Desempenho”, focado na redução da burocracia e no aumento do desempenho da máquina administrativa, com o uso de planos estratégicos plurianuais; planos anuais de orçamento e desempenho; relatórios de avaliação e prestação de contas; e, mensuração de medidas de resultado e indicadores de desempenho (DIAMOND, 2006. GIACOMONI, 2019). A herança mais significativa do “Novo Orçamento de Desempenho” foi a chamada *accountability*, que se materializa na prestação de contas pelos agentes públicos, ou seja, no aumento de sua responsabilização perante a sociedade.

De acordo com Diamond (2006, p. 100), a avaliação de desempenho da ação pública carece da “revisão fundamental das relações de responsabilização no setor público”. Nesse sentido, o autor aponta que a implementação da *accountability* pública demanda métricas de desempenho operacionais, autonomia gerencial e aplicação de incentivos e sanções aos integrantes do setor público. Nos termos propostos pela OCDE, a *accountability* se verifica pela supervisão da implementação do orçamento e, para isto, torna-se imprescindível a criação de estrutura de auditoria que promova o monitoramento e o controle dos atos públicos. Nas palavras de Bijos (2014, p. 20), “o processo orçamentário deve ser tutelado por um sistema de freios e contrapesos”, o qual deve ser exercido por Instituições Fiscais Independentes, a exemplo dos Tribunais de Contas, para, sobretudo, conferir qualidade e transparência à execução das políticas públicas e, deste modo, viabilize a participação cidadã.

A dimensão participativa deriva da necessidade de integração entre as instâncias executoras, decisórias e fiscalizatórias para alcançar os resultados pretendidos com o uso de mecanismos de responsabilização, o que encontra respaldo no modelo do “Orçamento por Resultados” – um aprimoramento do “Novo Orçamento de Desempenho” que muda o enfoque de como o governo age, ou seja, o desempenho, e o transfere para os resultados das ações. Giacomoni (2023), ao estudar a obra dos consultores estadunidenses David Osborne e Peter Hutchinson, explica a centralidade na participação cidadã no processo decisório dos gastos públicos:

[...] ao sustentarem a administração pública por meio dos impostos, os cidadãos devem sentar no banco da direção e explicitar quais os resultados que eles querem em contrapartida aos recursos repassados ao setor público. Nesse sentido, os orçamentos devem basear-se em resultados e a administração pública deve ser controlada e responsabilizada por eles. (GIACOMONI, 2023, p. 191)

Portanto, o primeiro passo para a obtenção de resultados satisfatórios seria ouvir as pessoas por intermédio de consultas públicas, reuniões em repartições, uso dos meios informacionais como redes sociais, radioteledifusão e sítios eletrônicos.

Bijos (2014) entende que a aproximação com o público-alvo deve partir do centro do governo, situação dificultada no caso brasileiro pela alta fragmentação do planejamento. Tal cenário, na compreensão de Santos (2022) é agravado pela incompatibilidade entre a linguagem orçamentária e a das políticas públicas. Esta desconexão, consoante as recomendações da OCDE, pode ser dirimida pelo advento da transparência pública, com a divulgação de fácil e amplo acesso, de todos os dados do planejamento estratégico, quer qualitativos, quer numéricos, em todos as perspectivas temporais – curto, médio e longo prazos. Da experiência norte-americana tem-se a introdução de mecanismos de modernização da administração pública como um caminho para o abrandamento do hiato informacional (SIGELMANN; CALMON, 2022).

No Brasil, outro fator que prejudica o debate em torno das decisões orçamentárias e a assertividade de seus resultados são as crises políticas que fazem com que a gestão fiscal se sobreponha à gestão estratégica, o que impede a fixação das dimensões participativa e, por conseguinte, da *accountability*, em evidente risco à sustentabilidade da eficiência do gasto público. No entendimento de Sigelmann e Calmon (2022), no Brasil,

os diferentes atores e coalizões mostram preferências por formatos de regra fiscal e gestão estratégica não capazes de evoluir conjuntamente, sendo espaço privilegiado de observação do conflito político e das dificuldades em organizar a ação coletiva cooperativa no país. (SIGELMANN; CALMON, 2022, p. 216)

Este também é ponto de vista compartilhado por Bijos (2014) que estabelece a resolução dos conflitos políticos como um desafio anterior à implementação efetiva dos princípios de governança orçamentária, uma vez que as inovações da participação cidadã e da prestação de contas são elementos transversais na tomada de decisão em matéria de finanças públicas.

É com esta percepção que Santos (2022) destaca que o Brasil, quando do recebimento do reconhecimento pela OCDE de adesão aos princípios em 2022, inicia, tão somente, um processo de conscientização acerca da importância da adoção de práticas de transparência, integridade e fidedignidade de dados e priorização da participação social no governo, vez que estes aspectos ainda não foram efetivados no país. Assim, no ponto de vista da autora, tal certificação apenas estabelece diretrizes e viabiliza insumos para a apreensão destes conceitos, sendo compreendida apenas como pauta de agenda substantiva, pois, em conformidade ao pensamento de Bijos (2014), resultados concretos somente poderão ser observados o futuro após a transformação da teoria em práticas locais por meio de “novas lentes e novas tecnologias de produção de políticas públicas” (SANTOS, 2022, p. 130).

1.3 ATRIBUTO ECONÔMICO

O caráter econômico nasce da imprescindibilidade de distribuir recursos escassos, retirados do público, para serem aplicados em demandas ilimitadas do próprio público, com o objetivo de produzir efeitos positivos e prolongados para a coletividade. Nas palavras de Wildavsky (2002), “atrás das moedas estão as limitações humanas; a menos que as nações possuam uma pedra de alquimista capaz de transformar metais comuns em ouro, os recursos são limitados. Mas os desejos humanos não são” (WILDAVSKY, 2002, p. 7 *apud* GIACOMONI, 2019, p. 35).

Nesse sentido, a identidade econômica do orçamento trata-se, sumariamente, da decisão redistributiva de renda por parte do governo para produzir maior eficiência e justiça social. Tal escolha carece de claro delineamento em matéria orçamentária, a fim de proceder com a prestação de contas da atividade governamental, para que sejam conhecidos tanto a saúde financeira do Estado, quanto o direcionamento do esforço público. A importância da descrição orçamentária é esclarecida por Crepaldi e Crepaldi (2013):

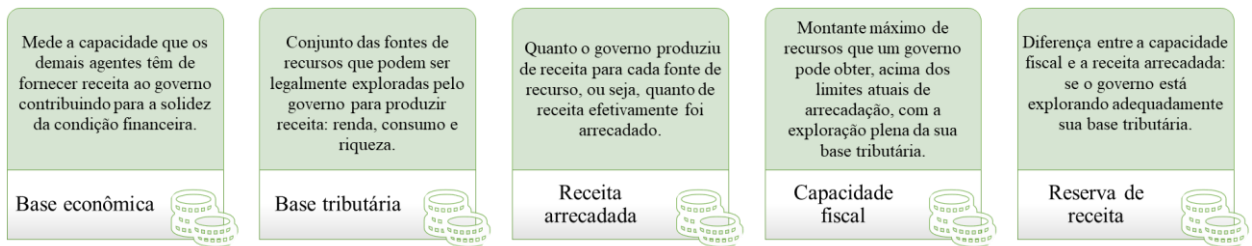
O orçamento público deve evidenciar a origem dos recursos – se são provenientes da atividade normal do ente público ou se ele está se endividando ou vendendo bens para conseguir recursos – e também a forma de aplicação desses recursos, apontando o montante aplicado na manutenção dos serviços públicos e o destinado à formação do patrimônio público. (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 78).

Assim, em conformidade à lógica orçamentária, passa-se ao exame da receita e da despesa públicas.

1.3.1 Receita pública

Como mencionado, o Estado por si só não é capaz de gerar renda, sendo necessário que os governos recolham parte da renda dos demais agentes econômicos. O potencial financeiro do Estado pode ser conhecido a partir da quantificação da riqueza dos cidadãos, ou seja, pelo dimensionamento da base econômica e da base tributária e pela mensuração da capacidade fiscal, do volume da arrecadação e da reserva de receita, que, consoante Lima e Diniz (2016), se constituem como os componentes da receita pública, os quais estão explicados na Figura 1.2. O relacionamento entre esses componentes descreve e apoia as decisões acerca da expansão de divisas nos médio e longo prazos.

Figura 1.2 – Componentes da receita pública



Fonte: elaborado pela autora com dados de LIMA; DINIZ, 2016, p. 247-258.

A dimensão da base econômica e a qualificação da base tributária são determinantes para a saúde financeira do setor público, haja vista que ambos se constituem o *locus* e os meios para a arrecadação, respectivamente. A capacidade fiscal reflete o potencial de geração de receita. Logo, a medida de sua exploração definirá se há receita ociosa, ou reserva de receita. Quanto maior o montante de receita arrecadada, menor será a reserva de receita e maior será o comprometimento da capacidade fiscal, o que se traduz como uma economia com elevada carga tributária. Contrariamente, quanto maior a reserva de receita, maior é o potencial para a melhoria da saúde financeira pelo aumento da exploração da base tributária.

O balanceamento entre o montante de impostos arrecadados e os gastos do governo determinam tanto o equilíbrio orçamentário, quanto o efeito distributivo da arrecadação (ROSEN; GAYER, 2015). Do lado da receita, o equilíbrio é alcançado pelo grau de salubridade e de eficiência da tributação. Para tanto, Lima e Diniz (2016) elencam alguns pressupostos que devem ser considerados quando da análise financeira do setor público:

1. deve existir equilíbrio entre receitas elásticas e receitas inelásticas em relação à base econômica para adaptar o fluxo financeiro às flutuações da base econômica, como em caso de recessão da atividade econômica e de processos inflacionários;
2. devem existir mecanismos de controle da arrecadação de receitas e créditos tributários, sendo que, em Estados Federados¹¹, a segregação de funções e de recolhimento – o chamado Federalismo Fiscal¹² – permite maximizar a exploração da capacidade fiscal;

¹¹ O federalismo é a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira e se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo. Surgiu da necessidade, principalmente, de países com grandes extensões territoriais descentralizar o seu poder, dada sua grande diversidade inter-regional (ENAP, 2017, p. 7). Os Estados Unidos, o Brasil, a Nigéria e a Suíça são exemplos de países federados.

¹² O federalismo fiscal é a parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade, promovendo a descentralização econômica (ENAP, 2017, p. 7).

3. as receitas devem ser desvinculadas dos gastos, o que confere maior grau de liberdade na definição das prioridades do governo;

4. as fontes de receita devem ser diversificadas, a fim de evitar a dependência financeira dos demais entes e efeitos-cascata em caso de perda da arrecadação.

Tecnicamente, não se pode considerar qualquer tipo de ingresso de dinheiro nos cofres públicos como receita pública. As receitas públicas são entradas contábeis não devolutivas, isto é, são aquelas cujo destino é o uso para o custeio dos programas e ações governamentais. São também concebidas como receitas orçamentárias e podem ser classificadas pela doutrina, pela legislação, conforme disposto no Quadro 1.2 e, ainda, pelas instituições e pela fonte de recursos (CREPALDI; CREPALDI, 2013. GIACOMONI, 2023).

Dada a primazia da despesa na elaboração da peça orçamentária como outrora mencionado, as receitas encontram-se estimadas apenas para a cobertura de gastos. Deste modo, no Brasil, a tipologia oficial da receita pública encontra-se definida pela legislação tributária, sendo categorizada em dois grandes grupos, a partir da destinação dada aos respectivos montantes: as receitas correntes e as receitas de capital.

As receitas correntes têm por objetivos principais a manutenção e o aprimoramento da máquina pública, em todos os fatores produtivos, tendo como fonte substancial os tributos¹³ e a cobrança de taxas por serviços prestados pela iniciativa pública em todos os entes federados.

As receitas de capital se originam das operações de crédito e alienação patrimonial, do recebimento de juros e, no caso de estados e municípios, das transferências intergovernamentais para o custeio de bens ou serviços que, após finalizados, integrarão o patrimônio público. Logo, são receitas de caráter transitório.

A efetividade da receita pública está contemplada pela importante e objetiva visão de Crepaldi e Crepaldi (2013):

Receitas correntes são aquelas que normalmente alteram de forma positiva o patrimônio público. [...] Receitas de capital são aquelas provenientes de fatos permutativos, ou seja, são receitas não efetivas que não afetam o resultado financeiro do ente público. (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 78)

Deste modo, apenas as receitas correntes são, de fato, receitas públicas, pois somente delas decorre o incremento do patrimônio público. As receitas de capital são entradas contábeis e somente são admitidas como receitas públicas por força de lei.

¹³ De acordo com a Lei federal nº 5.172/1966, denominada “Código Tributário Nacional”, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Correia Neto (2019, p. 4) reescreve: “tributo é sempre obrigatório, é dinheiro (a ser pago ao Governo) e não é uma punição por nada indevido que o contribuinte tenha feito”.

Quadro 1.2 – Classificação das receitas orçamentárias conforme a doutrina e a lei

	Ótica	Tipologia
CLASSIFICAÇÃO DOUTRINÁRIA	1. Periodicidade:	a) Extraordinárias:
	considera a previsibilidade do ingresso da receita aos cofres públicos.	originam-se do ingresso eventual, sem possibilidade de previsão.
		b) Ordinárias:
		possuem ingresso constante, previsível e regular. São recebidas em decorrência do desenvolvimento regular da atividade estatal.
		c) Adicionais:
		aquelas não previstas no orçamento, ou previstas de maneira insuficiente.
	2. Origem:	a) Originárias:
	considera o motivo que possibilitou o ingresso aos cofres públicos.	resultam da atuação do Estado sob o regime de direito privado, como uma empresa privada em busca de lucro na exploração de atividade econômica.
b) Derivadas:		
decorrem da exploração do patrimônio ou de rendas de seus subordinados, face ao exercício do poder de autoridade pelo Estado.		
c) Transferidas:		
	obtidas por meio de arrecadação de tributos e repassadas para outros entes da Federação.	
CLASSIFICAÇÃO LEGAL	1. Correntes:	a) Tributárias:
	destinadas a atender ao funcionamento da máquina administrativa do governo, como o pagamento de pessoal, do material de consumo, dos juros da dívida etc.	compostas pela arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria de competência de cada ente da Federação.
		b) Patrimoniais:
		provenientes da locação e alienação de bens, de arrendamento, como também de ganhos da aplicação de disponibilidade em opções de mercado e de outros rendimentos oriundos de renda do patrimônio.
		c) Agropecuárias:
		registram o valor total da arrecadação da receita do setor primário.
		d) Industriais:
		registram os valores totais da arrecadação da receita do setor secundário.
		e) De serviços:
		registram o valor total da arrecadação da receita oriunda da prestação de serviços.
		f) Transferências correntes:
	recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independente de contraprestação direta em bens e serviços.	
	g) Outras receitas correntes:	
	registram os valores totais da arrecadação de outras receitas correntes, tais como multas, juros, restituições, indenizações, aplicações financeiras e outras.	
	2. de Capital:	a) Operações de crédito:
	destinadas à aquisição de bens ou criação de novos serviços pelo Estado.	ingresso proveniente da colocação de títulos públicos ou de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares internas ou externas.
		b) Alienação de bens:
		referentes ao valor total da receita decorrente da alienação de bens móveis e imóveis, incluindo também as receitas advindas das privatizações.
		c) Amortização de empréstimos:
registra o valor total da arrecadação das receitas provenientes da amortização de empréstimos realizados pela União aos Estados aos demais entes da Federação.		
d) Transferência de capital:		
registram os valores das transferências de capital que concorrem para a formação de um bem de capital, vinculados à constituição ou aquisição de insumos.		
e) Outras receitas de capital:		
registram o montante arrecadado com outras receitas vinculadas ao acréscimo patrimonial do órgão ou entidade.		

Fonte: CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 54-60. Adaptado.

A classificação institucional explicita a propriedade da receita, ou seja, a quem compete seu recolhimento e destinação, como é o caso das receitas do Tesouro. A classificação por fonte de recursos está atrelada à necessidade de conhecer as receitas que porventura estejam comprometidas ou vinculadas, como é o caso dos Recursos de Operações de Crédito, destinadas às despesas de capital não contempladas pelo orçamento original. São estabelecidas de acordo com a legislação própria do ente e, portanto, não serão aqui pormenorizadas (GIACOMONI, 2023).

As receitas públicas são obtidas pelos governos por duas fontes: a tributação e as transferências intergovernamentais. No entanto, dado que as transferências também são fruto de recolhimento, a tributação torna-se a fonte primária das divisas públicas. Assim, “o dinheiro arrecadado por meio dos impostos é o veículo pelo qual os recursos reais são transferidos dos bens privados para os bens coletivos” (SAMUELSON; NORDHAUS, 2012, p. 276). Em outras palavras, os impostos reduzem a renda e a despesa privada e aumentam os recursos para a despesa pública e, por isto, devem primar pela eficiência econômica.

1.3.1.1 Tributação como fonte de receita pública

Consoante Giambiagi e Além (2016), os sistemas tributários tendem a elevar sua eficiência quanto mais próximos estiverem do modelo ideal, o qual possui quatro elementos fundamentais, intrínsecos aos pressupostos da qualidade da receita. São eles: a) equidade, b) progressividade, c) neutralidade e d) simplicidade. De modo sucinto, os elementos estão conceituados conforme a Figura 1.3. Tais elementos acrescentam à análise da tributação uma nova nuance: a justiça. Portanto, é preciso ter em mente não só a eficiência econômica, em termos de minimização de impactos e de facilidade operacional, mas também a adequada distribuição do ônus tributário, de modo equitativo, tanto vertical quanto horizontalmente.

Um fator relevante para o equilíbrio entre justiça e eficiência na tributação é o contribuinte. Não se pode olvidar que o público-alvo do recolhimento dos impostos são os cidadãos. Rosen e Gayer (2015) alertam para o fato de que, em matéria econômica, quem pagam os impostos são pessoas físicas, porque estas fornecem insumos para o processo produtivo, quer empresários, quer trabalhadores. A essência deste ponto de vista reside na consciência de que a tributação é a forma pela qual o governo induz a alteração do poder aquisitivo dos indivíduos, seja pela da renda, seja pelo consumo.

Figura 1.3 – Elementos equalizadores entre justiça e eficiência em sistemas tributários ideais



Fonte: elaborado pela autora com base em GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 19-20.

Deste modo, a organização do recolhimento do imposto também deve ser considerada na análise justiça-eficiência. Os impostos podem incidir diretamente sobre o contribuinte, na forma de contenção de parcela de seus rendimentos ou patrimônio: os chamados impostos diretos, como é o caso do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Já os impostos indiretos são aqueles cuja cobrança está embutida no preço de bens e serviços consumidos pelos cidadãos, como é o caso do Imposto de Produtos Industrializados (IPI). Os impostos indiretos fazem com que a renda disponível diminua e têm peso superior para indivíduos com menor rendimento, pois repassam o gravame ao consumidor final. Além disso, Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2017, p. 184) alertam sobre o efeito negativo de impostos indiretos sobre a oferta de bens: “o produtor (empresário) também é penalizado, uma vez que as suas vendas diminuem em função do preço mais elevado” derivado dos impostos.

Nessa esteira, a equidade da tributação exige o compartilhamento da sobrecarga dos impostos entre todos os cidadãos, pois considera que estes são iguais em direitos e deveres. Giacomoni (2019, p. 54) expressa que “um modelo tributário ‘ideal’ deve estabelecer a parcela ‘justa’ que cada contribuinte precisa assumir com a finalidade de financiar as despesas governamentais.” Na busca por alcançar a pretensa equidade, os estudiosos das finanças públicas apresentam duas perspectivas: a do benefício e a da capacidade de pagamento, isto é, ou se tributa proporcionalmente à expectativa do benefício recebido ou se tributa proporcionalmente à capacidade de cada cidadão.

O princípio do benefício origina-se da teoria liberal clássica que aplica a metodologia da análise custo-benefício quando da intervenção governamental: “quando houver uma produção pública, esta deve gerar uma receita que seja compatível com o custo de produção” (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 8). Assim, o princípio do benefício é aquele em que o pagamento do imposto equivale à quantidade de benefícios que cada contribuinte recebe pela disponibilidade de um bem ou serviço público, ou, “os consumidores de um serviço público devem ser os que pagam por ele” (ROSEN; GAYER, 2015, p. 351). Portanto, há uma troca entre benefício e imposto.

A aplicação prática do princípio do benefício é dificultosa, dada a complexidade de mensuração do grau de benefício individual que os inúmeros bens e serviços públicos provocam e, até mesmo, a impossibilidade de conhecer as preferências de todos os cidadãos. Um outro ponto em desfavor à aplicação do princípio do benefício relaciona-se com o pressuposto da desvinculação entre receitas e despesas públicas: o que limita e direciona a ação pública. A este respeito Giacomoni (2019) aduz:

a doutrina e as normas de direito defendem que a finalidade das receitas dos impostos gerais é cobrir os custos de manutenção e operação do Estado. Para tanto, há normas positivas que proíbem que as receitas de impostos sejam vinculadas a objetivos específicos. Nessa modalidade tributária, não caberia personalizar os serviços gerados pelas despesas públicas, bem como os benefícios proporcionados aos contribuintes (GIACOMONI, 2019, p. 55).

Entretanto, é possível valer-se do princípio do benefício quando este pode ser individualizado, como no caso das tarifas de transporte público, mesmo que estas não sejam categorias tributárias¹⁴, mas que financiam serviços semipúblicos. Neste raciocínio, Giambiagi e Além (2016) explicam que às contribuições previdenciárias também pode ser aplicado o princípio do benefício, embora não de modo estrito dado o estrangulamento da Previdência Social: o valor das aposentadorias varia de acordo com o montante retido ao longo do exercício da atividade laboral.

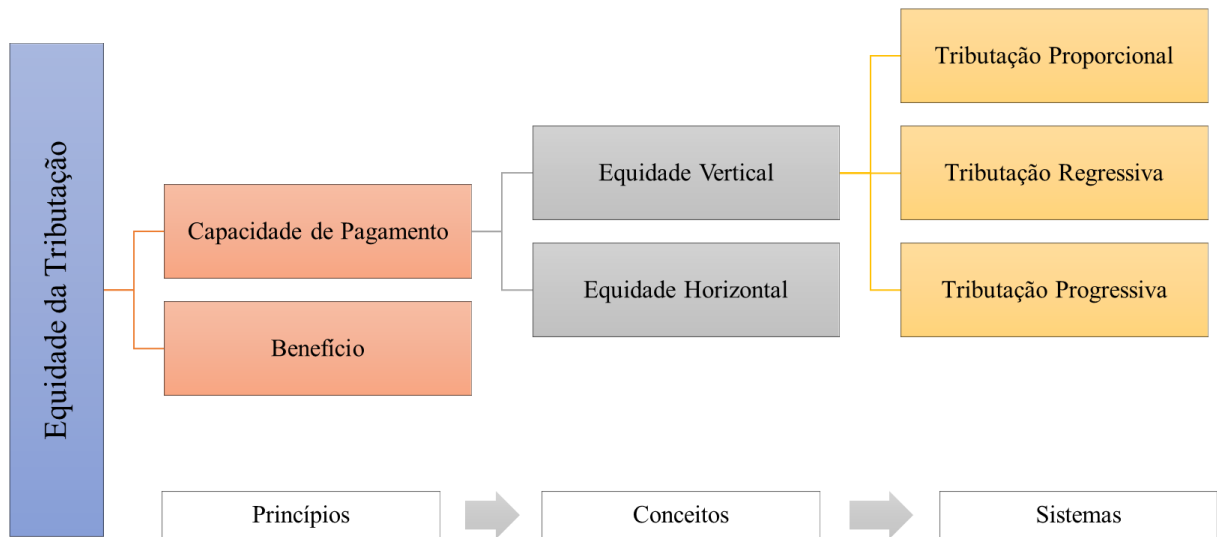
O princípio da capacidade de pagamento considera a totalidade dos cidadãos e estabelece a quantia a ser recolhida de acordo com a capacidade individual de suportar o ônus tributário, dado que o montante de recursos necessários para financiar os gastos são conhecidos antecipadamente. Esse princípio parte da ideia de que a igualdade reside na tarefa de contribuir, ou, na expressão de Mankiw (2021b, p. 191) “fazer o ‘mesmo sacrifício’ para sustentar o

¹⁴ No Brasil, são tipos de tributos os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais. Para a descrição de cada um, vide Quadro 3.1 da obra de Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 57).

governo”, e não na quantia a ser desembolsada, pois esta variará de acordo com a possibilidade do contribuinte: logo, o tipo do sacrifício é variável¹⁵.

Do princípio da capacidade de pagamento são extraídos dois conceitos importantes: o da equidade vertical e o da equidade horizontal, como apresenta a Figura 1.4. Assim, condições de vida iguais resultam em pagamentos iguais de impostos – a equidade horizontal. Em sentido oposto, condições de vida diferentes resultam em montantes diferentes a ser pagos, ou melhor, “devem incidir diferentes encargos tributários sobre os que não possuem a mesma capacidade de pagamento” (GIACOMONI, 2019, p. 55).

Figura 1.4 – Representação dos princípios, conceitos e sistemas da tributação equitativa



Fontes: elaborado pela autora com dados de SAMUELSON; NORDHAUS, 2012, e, MANKIWI, 2021b.

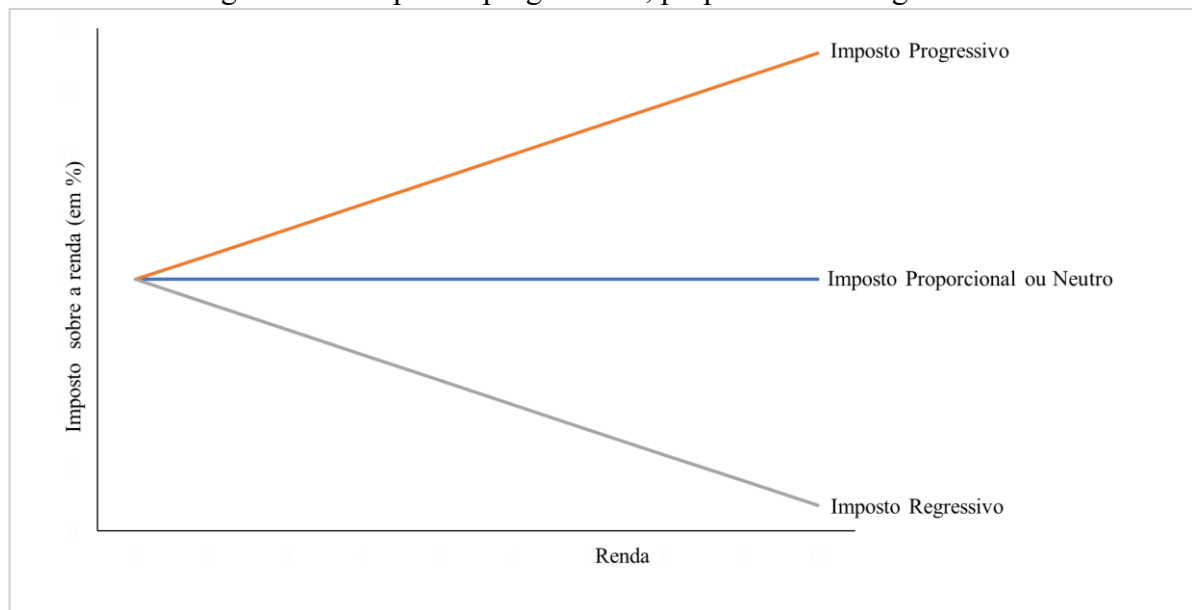
Para que o conceito de equidade horizontal e equidade vertical seja justamente aplicado, é imprescindível o estabelecimento de critérios relevantes de diferenciação para quantificar a capacidade, não sendo a renda o único determinante da riqueza, e sim o contexto socioeconômico dos cidadãos, a exemplo da cobrança do imposto sobre a renda no Brasil: podem ser aplicadas deduções com despesas médicas e educacionais que, embora a faixa de renda seja a mesma, resultem em menores pagamentos.

¹⁵ A título de curiosidade, a temática recordou a autora acerca do sistema de ofertas e sacrifícios variáveis adotado na sociedade israelita veterotestamentária, pelo qual a lei mosaica estabelecia substituições progressivas em caso de cidadãos em pobreza. No texto bíblico de Levítico, capítulo 5, duas aves pequenas substituem uma ovelha ou dois litros de farinha substituem duas aves, por exemplo. Sobre a justiça social estabelecida por Deus na sociedade israelita e sua aplicação nas sociedades atuais vide KELLER, T. **Justiça generosa**: a graça de Deus e a justiça social. São Paulo: Vida Nova, 2013.

A equidade vertical guarda estrita relação com o elemento progressivo do modelo ideal de tributação: contribuintes com maior renda pagam maior valor de imposto. No entanto, de acordo com os estudos de Mankiw (2021b), a sincronia entre a elevação da capacidade de pagamento e a cobrança pode levar a distorções cômputo da tributação, o que leva à existência de três tipos de sistemas tributários: proporcional, regressivo e progressivo. Samuelson e Nordhaus (2012) demonstram graficamente como estes operam, por meio da Figura 1.5.

Um sistema tributário é tido como proporcional ou neutro quando a alíquota incidente do imposto não altera conforme a capacidade de pagamento do contribuinte. Já o sistema do “paga mais quem ganha menos”, nos termos de Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2017, p. 185), é regressivo, ou seja, é caracterizado pela participação relativa decrescente no sistema tributário em relação ao aumento da capacidade de pagamento do contribuinte. Giambiagi e Além (2016) apontam, ainda, a excessiva tributação sobre os setores secundário e terciário como contributos da regressividade, vez que sua incidência é indireta e sobrecarrega os indivíduos com menor renda, além de desestimular a atividade econômica.

Figura 1.5 – Impostos progressivos, proporcionais e regressivos



Fonte: SAMUELSON; NORDHAUS, 2012, p. 278.

Por fim, e de modo excelente, um sistema tributário progressivo é aquele que impõe alíquota de imposto mais elevada para cidadãos com capacidade de pagamento superior e crescente. Neste sentido, o grau de progressividade do sistema tributário pode ser elevado à medida em que se torna preferível tributar os fatores de produção, especialmente, o capital, em detrimento à produção e ao comércio de bens. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

O princípio da capacidade de pagamento progressiva produz equidade vertical, ou seja, diminuição da concentração de riqueza, pois coleta parcela maior daqueles que têm melhores condições de vida, e, assim, permite aos mais pobres destinar maior proporção da renda para o consumo, além de elevar seu poder de compra (SAMUELSON; NORDHAUS, 2012). A baixa incidência e progressividade da tributação sobre a renda e o patrimônio, se comparada ao peso da tributação de bens e serviços faz com que o Brasil tenha um alto índice de regressividade no sistema tributário, o que termina por elevar a concentração de renda. Appy *et al.* (2018) reforçam que o sistema é regressivo também nos salários, haja vista que as contribuições sociais e o imposto sobre a renda têm alíquotas desiguais entre empregados formais e profissionais liberais, muitos destes registrados como pessoas jurídicas.

De toda sorte, é preciso rememorar que, pelo viés político-econômico, soluções pragmáticas são adequadas em contextos de impopularidade, como é a temática da tributação. Como os impostos são inerentes à organização dos Estados, seus efeitos são inescapáveis. Neste sentido, os governos encontram na diversificação da cesta tributária um meio de manter a arrecadação satisfatória e promover a dispersão do peso dos impostos. A diversificação, portanto, permite a aplicação parcial dos princípios do benefício e da capacidade.

A diversificação da receita pública depende do tamanho da base econômica e da base tributária, acrescidas do potencial para dela extrair divisas, isto é, de sua capacidade fiscal e do esforço dos agentes para suportar o financiamento dos serviços públicos. No Brasil, a delimitação das bases tributárias e a responsabilidade pela arrecadação é definida constitucionalmente: são 5.598 (cinco mil, quinhentos e noventa e oito) entes¹⁶ com autonomia tributária, legislativa e orçamentária. Para os especialistas, a descentralização administrativa brasileira e seu *modus operandi* em matéria fiscal dificultam tanto o exercício do controle, da fiscalização e da aplicação de regras de *accountability*, quanto o uso dos conceitos elementares neutralidade e da simplicidade na tributação (GIACOMONI, 2019).

De acordo com a divisão teórica, nos países federados cabe ao governo máximo a garantia da estabilidade dos agregados macroeconômicos, bem como a definição de políticas de governo de longo prazo, podendo, para executá-las, contar com a parceria dos demais entes. A tarefa alocativa, de regulação das atividades econômicas e do combate às disfuncionalidades do mercado, compete a todos os entes, inclusos, os poderes locais, a depender da abrangência do relacionamento entre os agentes nos mercados.

¹⁶ Refere-se à soma de 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios, de 26 (vinte e seis) estados, do Distrito Federal e da União.

Assim, a competência para instituir e arrecadar tributos sobre as atividades de amplo interesse, afetos à renda, às relações internacionais, à atividade regulatória em nível nacional e ao bem-estar geral, como a previdência social, pertenceria ao ente centralizador, para simplificar a fiscalização e promover a distribuição da renda. O ente intermediário estaria responsável por instituir e cobrar impostos sobre o consumo e a produção de bens. Por fim, ao ente de menor jurisdição estaria atribuído o dever de criar e recolher tributos sobre o patrimônio imobiliário e a prestação de serviços. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

No Brasil, conforme descreve Correia Neto (2019), existem cinco espécies de tributos: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimo compulsório. A Figura 1.6 apresenta a distribuição de tributos entre os entes federados brasileiros de acordo com o texto constitucional.

Figura 1.6 – Brasil: distribuição dos tributos por entes federados segundo a CF/1988

União
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Importação (II); • Imposto sobre Exportação (IE); • Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); • Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); • Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); • Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) • Empréstimos Compulsórios; • Contribuições Especiais; • Taxas e Contribuições de Melhorias.
Estados e Distrito Federal
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações (ICMS); • Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); • Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCM); • Contribuição para a seguridade social dos servidores públicos estaduais; • Taxas e Contribuições de Melhorias.
Municípios e Distrito Federal
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre a Prestação de Serviços (ISS); • Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU); • Imposto sobre a Transmissão inter vivos de Bens Imóveis (ITBI); • Taxas e Contribuições de Melhorias.

Fontes: LIMA; DINIZ, 2016, p. 243-245. CORREIA NETO, 2019, p. 8-9. Adaptado.

Os impostos são ingressos definitivos cobrados em decorrência da obtenção de riqueza ou propriedade de bens pelo particular, sem qualquer obrigatoriedade de contrapartida pelo ente público. As taxas carecem de justificativa e são usadas na cobrança no exercício de serviços e atividades públicas, como a taxa de iluminação pública. As contribuições de melhoria, assim como as taxas, precisam ser justificadas e são cobradas em razão de construções e obras públicas que valorizem imóveis de propriedade privada. As contribuições especiais são aquelas

que possuem destinação específica e refletem a necessidade de atuação estatal em atividades de interesse público, como é o caso das contribuições previdenciárias. Por fim, o empréstimo compulsório deve ser criado por lei para atender situações extraordinárias e, obrigatoriamente, deve ter os valores restituídos aos contribuintes de forma pecuniária.

A multiplicidade de bases, a diversidade de alíquotas, a quantidade de exceções, a superposição de competências e a numerosidade dos entes federados estabelecem relações intrincadas dentro do sistema tributário brasileiro, considerado complexo, incompreensível e por demasiado oneroso. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), “desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram editadas, em média, 37 normas tributárias por dia” (TCU, 2023).

Além de possuir inúmeros tributos, Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2017, p. 188) chamam a atenção para outra peculiaridade do sistema tributário brasileiro: “a forte presença das contribuições sociais, econômicas e previdenciárias”, a exemplo do Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que representam a segunda maior fonte de arrecadação pública. Lima e Diniz (2016) apontam que o excesso de contribuições especiais é prejudicial ao pacto federativo ao concentrar receitas na União, impedindo que tais valores sejam contabilizados na base de cálculo das transferências intergovernamentais.

Em sistemas tributários complexos, a diversificação e a descentralização tributária podem significar a violação ao conceito elementar da simplicidade. Esta, está conceitualmente atrelada à acessibilidade e à descomplicação dos dispositivos fiscais, de modo a facilitar a compreensão dos contribuintes e recolhimento por parte do governo, bem como à objetividade e clareza de regras e à delimitação da base tributária e das competências dos entes federados, retrato incompatível com a realidade brasileira. Não há clareza do lado do contribuinte:

A complexidade do sistema é especialmente notável entre os tributos sobre bens e serviços (PIS/COFINS, IPI, ICMS e ISS), onde bases parciais e superpostas requerem classificação/distinção entre produtos e entre produtos e serviços. Nesses tributos proliferam os benefícios fiscais, os regimes especiais, as isenções e as reduções de bases de cálculo, cuja regulação é feita por uma montanha de leis, decretos, regulamentos e portarias emitidas nas três esferas de governo [...] (APPY *et al.*, 2018, p. 1)

E, não há clareza do lado do contribuinte:

O Brasil assume um lugar especial entre as federações por contar com três níveis administrativos e de governo – federal, estadual e municipal –, representando desafios adicionais de coordenação. As constituições federais, inclusive a de 1988, consagraram o denominado ‘federalismo cooperativo’, que estabelece inúmeras competências comuns, ou seja, de responsabilidade dos três entes da Federação. Ainda que, em certos casos, o papel da União, por exemplo, seja o de colaborar financeiramente, a ausência de clareza nas atribuições de cada ente dificulta a responsabilização. (GIACOMONI, 2019, p. 53).

O custo tributário é apontado como um dos principais entraves ao crescimento da atividade econômica brasileira. Além das distorções na distribuição dos recursos, e, assim, da renda, causada pela regressividade do sistema, a falta de simplificação na tributação brasileira acarreta distorções de eficiência na economia ao impor sobrecarga tributária e impostos cumulativos, além da elevação de custos administrativos, inclusive por parte do setor público.

Do ponto de vista teórico, a taxação exacerbada e progressiva da atividade econômica traz consigo a perda de incentivos e o desestímulo à produção e ao consumo de bens. Em suas formulações, o economista Arthur Laffer demonstra matematicamente que as alíquotas de impostos alcançam um ponto máximo que, após este, qualquer acréscimo de impostos provocaria um efeito contrário na receita fiscal, ou seja, acarretaria perdas aos cofres públicos, por dois motivos essenciais: sonegação e ausência de incentivos para a continuidade da atividade econômica.¹⁷ O raciocínio de Laffer parte do princípio do tamanho do Estado na economia: quando a intervenção estatal ultrapassa o limite suportado pelos agentes, o peso morto¹⁸ aumenta a tal ponto que a comercialização do produto não traz qualquer ganho a compradores e vendedores e, portanto, é descontinuada. (MANKIW, 2021b).

O debate político brasileiro apresenta a sobrecarga tributária com uma herança histórica, cuja percepção advém da comparação do montante arrecadado pelo governo em relação à renda per capita média, acrescida do baixo retorno em políticas públicas que favoreçam a redistribuição de riqueza. No entanto, os estudiosos da temática apontam que a carga tributária brasileira é eficiente em termos de arrecadação e encontra-se equiparado à média dos países-membros da OCDE que, em 2019, equivaleu a 35% do PIB, enquanto a brasileira equivaleu a 33% do PIB. Logo, a problemática tributária brasileira reside na base e na incidência dos tributos. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016; CARVALHO JUNIOR, 2022).

Como mencionado, no sistema tributário brasileiro a tributação sobre a renda e sobre a remuneração do capital está aquém dos países avançados, inclusas as contribuições sociais de

¹⁷ Os princípios básicos dessa construção teórica são de que: a) com uma alíquota tributária nula, a receita obviamente é nula e b) com uma alíquota de 100%, a receita também é nula, pois ninguém iria trabalhar para que o governo se apropriasse de toda a renda. Assim, há um nível de alíquota que maximiza a receita. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 24).

¹⁸ A imposição da tributação afeta o preço e a quantidade comercializada de um bem ou serviço e reduzem os ganhos do comércio, pois os ônus são divididos, em alguma medida, entre os agentes da transação. O desestímulo causado pela imposição de um tributo reduz o poder de barganha de ambos os lados: da oferta e da demanda, ou seja, os impostos distorcem os incentivos e a alocação de recursos. A diferença na quantidade produzida e na quantidade consumida em mercados antes e depois da implantação do imposto, determinada pela elasticidade (ou grau de essencialidade do bem ou serviço) de ambos os lados, não é totalmente absorvida pelo governo, vez que a perda dos excedentes de consumidores e produtores será sempre maior que o ganho do governo, o que ocasiona a diminuição do bem-estar social e, portanto, da eficiência do mercado. Em economia, esta perda é denominada peso morto dos impostos, cujo tamanho varia de modo diretamente proporcional às elasticidades-preço da oferta e da demanda do bem ou serviço transacionado, alterando suas quantidades. Vide Capítulo 8 de MANKIW, 2021b.

ordem patronal. Já a tributação sobre o consumo “foi aproximadamente 50% superior no Brasil (14,8% do PIB) que a média dos países de economias avançadas da OCDE (9,7% do PIB)” (CARVALHO JUNIOR, 2022, p. 21). E é na produção e no consumo de bens que se encontra uma grave distorção do sistema brasileiro: a cumulatividade dos tributos.

Os impostos cumulativos ou “em cascata” são aqueles que sofrem incidência múltipla dos mesmos tributos nas diversas etapas de produção, sem a respectiva desoneração, e, por isso, têm custos elevados e preços dilatados no consumo final. São tidos como de pior qualidade, pois são os que menos contribuem para a eficiência econômica, especialmente em economias abertas: promovem a verticalização da produção, ao mesmo tempo em que desestimulam a agregação de valor aos bens pelo processo industrial. Além disso, aumentam custos, o que se reflete nos preços internos e promovem a concentração produtiva, acirrando as desigualdades inter-regionais e distorcendo a alocação de riqueza. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Frente aos produtos similares produzidos por outros países, o produto nacional perde competitividade pela taxação na origem, e, internamente, os entes federados passam a militar na busca para obter vantagens tributárias e, assim, atrair investimentos, utilizando-se dos instrumentos de renúncia fiscal, tais como desonerações, anistias, subsídios, créditos presumidos, isenções. No entanto, tal prática está sujeita a sanções pela legislação brasileira, caso não sejam obedecidas as regras de estimativa de impacto orçamentário e de medidas de compensação. No Brasil, a cumulatividade está presente nas contribuições sociais, como o PIS/COFINS e no ISS.

Os custos administrativos são entendidos como parte peso morto da economia causado pela tributação. A falta de simplicidade no sistema tributário brasileiro, atrelada à sobrecarga tributária, faz com que os contribuintes dispendam recursos adicionais em encargos administrativos para, de um lado, obedecer à legislação tributária e, de outro lado, encontrar meios lícitos para reduzir o montante de impostos serem pagos, pela contratação de profissionais especializados em elisão fiscal. Tais custos são repassados aos preços praticados no mercado e terminam por distorcer, ainda mais, a eficiência econômica ao atribuir maior esforço às famílias e às empresas. (MANKIWI, 2021b).

É válido ressaltar, ainda, que os custos administrativos e a sobrecarga tributária são as principais causas da evasão fiscal ilícita, ou, sonegação, que ocorre quando o contribuinte “se utiliza de meios para ocultar ou mascarar a ocorrência de fato gerador de tributo” (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 104). Como exemplos, têm-se o estudo comandado por equipe da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que estimou que somente no setor de combustíveis, em 2018 o Brasil deixou de arrecadar R\$ 14 bi (catorze bilhões de reais) em tributos, sendo a ausência

de emissão do documento fiscal o principal meio de sonegação¹⁹; já Carvalho Júnior (2022) acrescenta a contratação de Microempreendedores Individuais (MEIs) como funcionários no rol das técnicas recentes de evasão fiscal, já que esta modalidade tem a menor alíquota de contribuição previdenciária entre os trabalhadores autônomos. A evasão fiscal ilícita resulta em prejuízo não só aos cofres públicos que deixam de arrecadar recursos para converter em bens e serviços ao Estado, como também é contributo para o aumento das alíquotas dos impostos, que, por consequência, elevam ainda mais a sonegação.

A existência de sonegação conduz à utilização de alíquotas nominais de imposto excessivamente altas que incentivam mais sonegação, o que, por sua vez, exige aumentos de alíquotas para garantir o nível de arrecadação, fechando o círculo vicioso da injustiça fiscal: contribuintes que cumprem rigorosamente suas obrigações – principalmente aqueles cujos impostos são retidos na fonte – competem em desvantagem com sonegadores e são prejudicados por novos aumentos de alíquotas. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 277)

Os custos administrativos, ainda, fazem com que os governos necessitem deslocar a máquina administrativa da execução de políticas públicas para aprimorar os mecanismos de cobrança e controle dos tributos e combater a evasão fiscal, num claro desvio das funções econômicas essenciais dos governos. O TCU (2023) elenca o aumento da judicialização e a morosidade processual como indicativos de ineficiência pública derivados da complexidade normativa, que, na maioria das vezes, termina por tornar ineficazes fiscalizações e aplicações de penalidades: “vencidas todas as etapas processuais, apenas 5% do valor das autuações são arrecadados aos cofres do Tesouro Nacional”.

Como medida de simplificação do sistema tributário brasileiro, é consenso entre os estudiosos da necessidade de: elevação das alíquotas de tributação direta de renda e patrimônio, adoção de um imposto indireto único incidente sobre a produção e circulação de bens e serviços, do tipo valor adicionado, com centralização de arrecadação pelo ente superior e posterior distribuição via mecanismo de transferência intergovernamental²⁰ e a consolidação em norma única, atualizada anualmente, acerca da legislação tributária vigente para cada tipo de tributo.

Outro aspecto que afeta a eficiência econômica da tributação é o grau de neutralidade da ação estatal nas relações de mercado. O conceito de neutralidade implica na menor

¹⁹ O estudo pode ser consultado em <https://institutocombustivellegal.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio_FGV_ICL.pdf>. Acesso em 29 set. 2023.

²⁰ Segue em curso a deliberação sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/19, que busca simplificar o sistema tributário pela extinção de três tributos federais (IPI, PIS e COFINS), o ICMS (estadual) e o ISS (municipal), todos incidentes sobre o consumo e a consequente criação de um imposto sobre o valor agregado, chamado de Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS) – de competência dos três entes federativos –, e outro, sobre bens e serviços específicos (Imposto Seletivo), de competência federal. Vide notícia publicada em <<https://www.camara.leg.br/noticias/555563-proposta-simplifica-sistema-tributario-e-unifica-tributos-sobre-consumo/>>. Acesso em 29 set. 2023.

interferência possível nas relações de mercado. Quando são considerados, concomitantemente, justiça e bem-estar social, restou comprovado que a tributação neutra ou fixa não produz eficiência econômica²¹, vez que, como visto, a tributação sempre trará como consequência o peso morto da intervenção estatal. Assim, o nível ótimo de tributação será sempre aquele que produz o menor peso morto, ou, em outras palavras, “o sistema tributário deve ser flexível, para facilitar o cumprimento de metas socialmente desejáveis. Nesse sentido, justifica-se a introdução de algumas distorções em termos de preço” (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2017, p. 186).

Tal premissa tem como base a Regra de Ramsey²², formulada pelo matemático Frank Ramsey, que afirma, de modo breve, que para minimizar o peso morto da tributação sobre a demanda agregada, a alíquota de imposto sobre um bem deve ser definida de modo a induzir a mesma redução proporcional no consumo individual de cada quantidade deste bem (ROSEN; GAYER, 2015), assim, a tributação deve considerar a elasticidade-preço do bem, pois quanto mais elástica for a demanda, maior será o efeito da tributação no preço, menor será a quantidade consumida e maior será o peso morto da economia, aumentando a ineficiência. Samuelson e Nordhaus (2012) explicam a teoria de forma mais acessível:

[...] os impostos produzem menos distorções se incidirem sobre setores que tenham oferta e demanda muito inelásticas em relação ao preço. [...] Se um bem tem uma oferta ou uma demanda bastante inelástica, um imposto sobre esse setor terá um reduzido impacto sobre o consumo e a produção e a distorção resultante será relativamente pequena. (SAMUELSON; NORDHAUS, 2012, p. 239)

Deste modo, a tributação eficiente deverá considerar a majoração da alíquota de acordo com a produção e o consumo, onerando produtos que sofrem menor sensibilidade aos ciclos econômicos. Um exemplo é o mercado de cigarros que é sobretaxado por conterem demanda inelástica, além de serem socialmente indesejáveis.

As alíquotas também serão eficientes se for adotado o sistema de impostos *ad valorem*, ou seja, taxaço em percentual relativo ao preço do produto, conferindo maleabilidade à receita arrecada, permitindo que a tributação seja ajustada de forma contracíclica: em período de

²¹O “*poll tax*” entrou em vigor durante o governo de Margaret Thatcher na Inglaterra e no País de Gales em 1 de abril de 1990, tendo sido implantado em 1989 na Escócia. Substituiu as taxas nacionais, que eram avaliadas com base no valor tributável dos imóveis, sendo um imposto cobrado pelos governos locais, semelhantes a prefeituras, em taxa fixa para cada habitante em idade adulta, independentemente da renda. O imposto teve grande impopularidade, causando rebeliões e boicotes ao pagamento, tendo sido indicado como a principal causa da renúncia da primeira-ministra. Vide: SMITH, J; McLEAN, I. The UK poll tax and the declining electoral roll: unintended consequences? **Warwick Economic Research Papers**, Coventry, n. 398, out. 1992. Disponível em <<https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/1989-1994/twerp398.pdf>>. Acesso em 29 set 2023.

²² A aplicação matemática pode ser conhecida no Capítulo 16 de Rosen e Gayer (2015).

expansão da atividade econômica, a base tributária aumenta; em período de recessão da atividade econômica, a base tributária diminui.

Como mencionado, a tributação eficiente também pode servir de incentivo ao desenvolvimento de novos produtos ou desestímulo a atividades ou padrões de consumo que trazem malefícios à sociedade, como a poluição. Espécies de ambos os casos em vigor no Brasil são: a desoneração fiscal da folha de pagamento para 17 (dezesete) setores, inclusos o de calçados, têxtil, automóveis, tecnologia da informação²³; e, a tramitação no Poder Legislativo um projeto de lei para o aumento do imposto cobrado sobre refrigerantes e bebidas açucaradas, como medida de combate à obesidade²⁴.

À guisa de conclusão, é preciso destacar que o sistema tributário é financiado pelos cidadãos e, deste modo, será mais eficiente à medida em que se aproximar do equilíbrio entre a justiça social e a eficiência econômica. Para tanto, é preciso que sejam criados mecanismos de avaliação do retorno do investimento realizado pela população e o estabelecimento de estratégias que exijam menor sacrifício da população para viabilizar a redistribuição da renda e a transformação estrutural da economia. Assim, torna-se imprescindível conhecer o processo decisório dos gastos públicos, objeto da seção seguinte.

1.3.2 Despesa pública

O gasto público se refere à aplicação do investimento resultante do esforço coletivo em ações que atendam aos desejos e necessidades da ampla maioria da sociedade. Assim, as despesas públicas destinam-se a garantir a continuidade da prestação de serviços públicos por meio do desembolso de recursos financeiros para sua plena execução, sendo a efetiva aplicação do dinheiro realizada por um agente legitimamente incumbido desta responsabilidade (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

O volume e a abrangência da despesa pública dependerão de inúmeros fatores que influenciam, sinergicamente ou não, a decisão do gasto, tais como a capacidade fiscal, o tamanho, o perfil socioeconômico e as preferências do público, os arranjos político-institucionais, a organização administrativa do Estado, o nível de urbanização, o contexto internacional etc. Machado Júnior (1962) apresenta o dispêndio público como fruto de pressão,

²³ Vide notícia publicada em < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/01/03/lei-de-desoneracao-de-folha-para-17-setores-da-economia-e-publicada>>. Acesso em 29 set 2023.

²⁴ Vide notícia disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/06/cas-analisa-aumento-na-tributacao-sobre-refrigerantes-e-bebidas-acucaradas>>. Acesso em 29 set 2023.

tanto interna quanto externa, que faz com que as respostas a ela sejam refletidas no âmbito das contas públicas. São, em suma, escolhas do jogo político:

Necessário se faz compreender que as contas públicas apresentam um valor intrínseco de acordo com as necessidades coletivas a serem atendidas, sofrem, não obstante, pressão de fatores extrínsecos oriundos da política, por exemplo. Assim é que pode o povo julgar de grande utilidade um programa de educação, ou de saúde, e nesse julgamento estar apoiado por administradores e economistas. Todavia, a pressão de grupos pode forçar o governo para um programa de assistência social a trabalhadores analfabetos, ou a situação internacional pode conduzir o governo a desviar somas enormes para a defesa nacional. [...] Tais exemplos mostram as imensas implicações políticas da classificação pois que o orçamento público deve espelhar todas essas diretrizes governamentais nas contas públicas (MACHADO JÚNIOR, 1962, p. 72-73).

Para Lima e Diniz (2016), o grau de sucesso desta pressão é medido pela correlação positiva entre satisfação coletiva e recursos dispendidos, vez que, quanto maior a pressão por gasto, pior será a condição financeira do Estado. Nesse sentido, o gasto público deve ser sempre analisado em termos quantitativos e qualitativos, de modo que sejam observadas a reciprocidade entre estes. Conforme os estudos de Bijos (2014, p. 11), a nuance quantitativa observa o equilíbrio das contas, o resultado fiscal, a dívida pública e, por sua vez, a visão qualitativa apreende questões como eficiência, eficácia e efetividade dos programas públicos, com uma “uma nítida relação de interdependência entre ambas, as quais, afinal, representam lados de uma mesma moeda”.

O diálogo quali-quantitativo identificado por Bijos (2014) pode identificar práticas de desvio de finalidade de recursos públicos que tendem deteriorar a condição financeira estatal e, assim, comprometer o exercício da função alocativa do governo. Algumas práticas são: superestimação de receitas, causando desequilíbrio de contas, a exemplo da contabilidade criativa²⁵; contingenciamento de despesas, que se apresentam por meio do adiamento da realização de despesas previstas, com uso diverso da dotação; anulações de empenho, cuja prática indiscriminada pode ser enquadrada como crime de responsabilidade fiscal; e, instituição de fundos, que possuem gestão descentralizada, não se submetem às mesmas regras de fiscalização das contas públicas e ferem o princípio da não ausência de vinculação de receitas

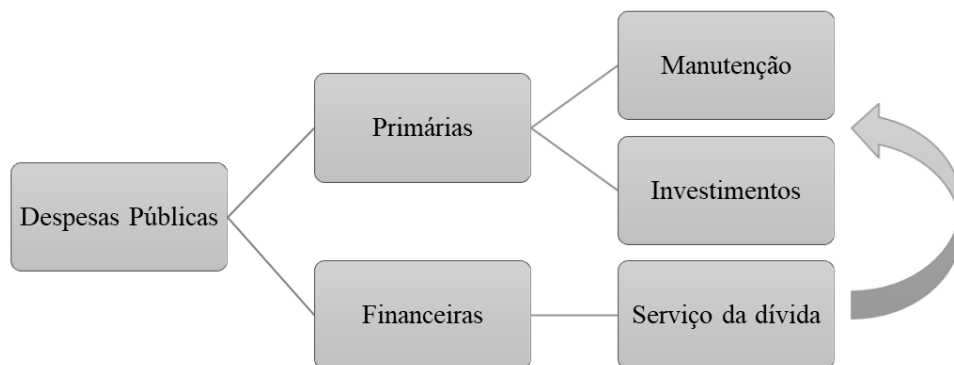
²⁵ Na história recente brasileira, durante os mandatos presidenciais de Dilma Roussef, restou identificada a prática da contabilidade criativa nas contas públicas, por meio do artifício das chamadas “pedaladas fiscais”, cujos acúmulos de débitos com bancos públicos foi usado para manipular os resultados do superávit fiscal, que, na verdade, se constituíam de déficits. Esta manipulação, atrelada aos gastos excessivos do governo e às desonerações fiscais vigentes agravaram a crise econômica e motivaram o processo de *impeachment* da governante em 2016. A íntegra da denúncia está disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160318S00350000.PDF#page=>>>. Acesso em 05 out. 2023.

(CREPALDI; CREPALDI, 2013). Portanto, o desdobramento e o exame dos gastos públicos se tornam tarefa essencial para o bem-estar social.

As despesas públicas podem ser compreendidas por duas óticas: a doutrinária e a normativa. A doutrina concebe a despesa pela motivação, como descreve a Figura 1.7. Já a norma analisa a despesa pública pelos critérios estabelecidos pela legislação vigente, ou seja, pela orientação orçamentária. No entanto, ambas as visões são complementares.

A principal finalidade da classificação dita doutrinária é a avaliação dos graus de disponibilidade orçamental e de endividamento público, pois as despesas financeiras destinam-se a cobrir compromissos originados de receitas outrora obtidas por fontes de financiamento, considerando em seu cômputo, além do principal, juros e encargos – o serviço da dívida. Portanto, as despesas financeiras comprometem parte das receitas ordinárias do exercício financeiro. Enquanto as despesas primárias contemplam todos os gastos de custeio da atividade pública, como folha de pagamento, despesas administrativas, benefícios previdenciários, investimentos em infraestrutura.

Figura 1.7 – Classificação doutrinária das despesas públicas



Fontes elaborado pela autora com base em LIMA; DINIZ, 2016.

As despesas financeiras guardam certa relação com as despesas primárias ao transportarem para o presente os gastos com manutenção e investimentos realizados no passado, o que, em certa medida, limita o poder político sobre os recursos públicos, haja vista que valores monetários que poderiam ser usados em ações de governos atuais são desviados para quitar dívidas contraídas por ex-governantes (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2017). Os efeitos do endividamento são, dessarte, intergeracionais: como a população é composta por diferentes gerações que coexistem, “as gerações atuais se beneficiam às custas das gerações futuras”, ou seja, o ônus do endividamento sempre agravará a tomada de decisão ulterior. (ROSEN; GAYER, 2015, p. 455).

Pela lógica normativa, as despesas públicas podem ser orçamentárias e extraorçamentárias²⁶. As despesas extraorçamentárias constituem-se, em grande medida, de compensações às entradas não contabilizadas como receita pública e possuem caráter temporário, sem impactar o resultado financeiro da administração pública, não podendo ser desembolsadas para a ação pública. Tratam-se, por exemplo, de devolução de cauções e garantias, consignações em folha, resgate de operações de crédito por antecipação de receitas. (CREPALDI; CREPALDI, 2013. LIMA; DINIZ, 2016).

Caracterizam as despesas orçamentárias: a) a previsibilidade e homologação em ato legal; b) a destinação específica para a atividade governamental: ou para oferecimento de bens e serviços públicos, ou para incorporação de ativos ao patrimônio público; c) a identificação do programa de governo atendido pelo dispêndio financeiro. As despesas orçamentárias podem ser obrigatórias, como o pagamento de salários, ou discricionárias, como a construção de escolas.

A discricionariedade do gasto está amparada na ausência de submissão legal: quando a lei não exige, a despesa somente poderá ser executada mediante a disponibilidade orçamentária, ordenada de acordo com sua prioridade. A hierarquização da despesa prioriza as obrigatórias em detrimento das discricionárias, pois as primeiras não conferem ao governo qualquer margem de decisão sobre um possível não pagamento. Logo, as despesas obrigatórias são fixadas, ou seja, não passíveis de discussão e desprovidas de flexibilidade, ao passo que as despesas discricionárias são apenas previstas e dotadas de adaptação. Giacomoni (2019) aponta o alto grau de rigidez dos orçamentos públicos brasileiros em que, aproximadamente, 90% das despesas orçamentárias são obrigatórias e alerta para a impossibilidade, inclusive, de reduzir o endividamento e prevenir déficit nas contas públicas:

Ações governamentais baseadas, principalmente, em despesas de execução obrigatória constitui a armadilha fiscal perfeita; depois de montada, será praticamente impossível desmontá-la. Os interesses que se mobilizaram para aprovar as despesas ou para criar os direitos resistirão a qualquer tentativa de alteração ou revogação. O orçamento de despesa assume tal grau de rigidez e inflexibilidade, que são muito difíceis até mesmo pequenas reduções do déficit. (GIACOMONI, 2019, p. viii).

Entretanto, a teoria econômica demonstra que, no curto prazo e de modo controlado, o déficit público é preferível e, até mesmo, recomendável, sendo sua duração determinante para o sucesso deste mecanismo. De acordo com a teoria keynesiana²⁷, o efeito multiplicador da

²⁶ Crepaldi e Crepaldi (2023, p. 84) acrescentam uma categoria a mais: as despesas especiais, definidas como “imprevisíveis, mas que não detêm urgência, ou seja, a permissão para a realização de gastos deverá decorrer de lei ordinária.”

²⁷ O economista John Maynard Keynes é considerado como o pai da macroeconomia ao publicar, em 1936, a obra “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, pela qual os estudos macroeconômicos passaram a considerar os efeitos da ação do governo, pela via fiscal e monetária, para conter e encurtar recessões econômicas. Assim, “para eliminar o desemprego e estimular o crescimento da renda, o governo deveria incidir em déficits públicos,

despesa pública pode desencadear um aumento na atividade econômica, especialmente na produção e no emprego, sendo importante instrumento de retomada do crescimento em períodos de recessão dos ciclos econômicos (SAMUELSON; NORDHAUS, 2012).

Uma atual política pública brasileira com forte tendência keynesiana é a reedição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Novo PAC²⁸. Lançado em 11 de agosto de 2023, o governo federal promete que o investimento será de cerca de R\$ 1,7 tri (um trilhão e setecentos bilhões de reais), sendo 42,3% de receitas orçamentárias e de estatais, 21,4% de financiamentos do setor público e 36,3% da iniciativa privada, nas áreas de inclusão digital e conectividade, saúde, educação, cultura e esportes, habitação e saneamento básico, água tratada, energia elétrica, logística e transporte e defesa nacional. Em um de seus recentes discursos o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, explicitou o papel estruturante e condutor do Estado brasileiro na atividade econômica: “o PAC é apenas o início de uma história que já deu certo no país, estamos aqui para provar que o Estado vai ser indutor de crescimento²⁹”, o que implicará na utilização de mecanismos fiscais e monetários, inclusive de financiamento da dívida, para este fim. A herança fiscal do passado, da primeira edição do PAC que vigorou entre 2007 e 2010 atrelado às políticas de transferência de renda, com crescimento de gastos correntes, subsídios e desonerações, foram déficits primários sucessivos entre 2014 e 2021³⁰. (GIACOMONI, 2019).

No entanto, como advertem Rosen e Gayer (2015), é imprescindível discernir déficit de dívida, uma vez que a última é o acúmulo da primeira. O déficit é aceitável na medida em que expressa uma situação pontual e momentânea, ou seja, enquanto variável de fluxo. Com duração determinada, podem ser usados cortes fiscais e aumento do investimento público – construção de estradas, hospitais, matrizes energéticas – para restabelecer o nível de demanda agregada, pelo incremento à demanda privada, com a consequente redução da poupança pública.

Em contrapartida, a dívida pública reflete um acúmulo, um estoque de compromissos passados. Em longo prazo, o investimento do governo tende a disputar com a iniciativa privada pelo capital financeiro, o que termina por elevar a taxa de juros da economia, inflar preços e desestimular o investimento privado, com efeito adverso sobre o aumento do capital social,

umentando gastos ou diminuindo impostos, como formas de aumentar a demanda agregada, que, para ele, era o determinante do produto.” (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2017, p. 209).

²⁸ Vide notícia publicada em <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/novo-pac-vai-investir-r-1-7-trilhao-em-todos-os-estados-do-brasil>>. Acesso em 03 out. 2023.

²⁹ Vide notícia publicada em <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/201-co-estado-vai-voltar-a-ser-indutor-de-crescimento201d-diz-lula-sobre-novo-pac>>. Acesso em 03 out. 2023.

³⁰ Para os resultados primários foram consultados os valores da série histórica disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do *link*: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>>. Acesso em 03 out. 2023.

causando o efeito *crowding-out*, que, substancialmente, refere-se à transferência da responsabilidade de oferta de um bem ou serviço pelos mercados para o setor público:

O *crowding-out* resulta de mudanças na taxa de juros. Quando o governo aumenta sua demanda por crédito, a taxa de juros, que é simplesmente o preço do crédito, sobe. Mas se a taxa de juros aumenta, o investimento privado se torna mais caro e é realizado com menor frequência. [...] Se isso acontecer, as gerações futuras terão um menor estoque de capital e, conseqüentemente, rendas reais mais baixas, permanecendo outros fatores inalterados. (ROSEN; GAYER, 2015, p. 455-456; 464)

O custo do endividamento é a diminuição do montante da conta de capital, ou seja, do dinheiro público passível de realização de investimentos. A queda é expressa por meio da rolagem da dívida, ou seja, o refinanciamento do saldo devedor, o que vem a prolongar prazos, indexar o débito e modificar taxas de juros, o que vem a agravar a dívida consolidada e, assim, comprometer a capacidade fiscal do Estado em longo prazo. A principal ferramenta de refinanciamento da dívida consolidada é a venda de títulos públicos no mercado financeiro.

Como medida de contenção do descontrole da dívida de longo prazo foram estabelecidas, em âmbito regulatório, critérios para o endividamento. Em resumo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu limites da dívida consolidada em relação à receita, impediu o financiamento de entes e órgãos públicos por instituições financeiras públicas ou sociedades de economia mista, proibiu a antecipação de receita sem fato gerador e designou o poder legislativo como a instância que autoriza as operações creditícias. Tais operações devem obedecer à chamada “regra de ouro” constante na Constituição Federal de 1988, traduzida por Gimene e Modenesi (2022, p. 335): “determinada geração só pode emitir dívida a ser paga pelas gerações futuras se for para financiar investimentos que também beneficiem as futuras gerações”, o que, em outras palavras, homologa e permite o endividamento público apenas para as despesas de capital, que promovam o aumento da infraestrutura e ofereçam condições para o desenvolvimento de capacidades e, assim, aumento de renda e redução de desigualdades.

As despesas de capital fazem parte da classificação orçamentária por natureza de despesa, ao lado das despesas correntes e das transferências. Além dessa, o aparato normativo brasileiro apresenta e utiliza outras três classificações: a institucional, a funcional e a por programas, cujos objetivos e subdivisões apresentam-se no Quadro 1.3.

Quadro 1.3 – Classificações normativas das despesas públicas

	<i>Finalidades</i>	<i>Categorias</i>
CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa. • Permitir a identificação da do agente encarregado pela execução do gasto. • Fixar responsabilidades. • Promover controle e avaliações. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Órgão</u>: unidade administrativa. 2. <u>Unidade orçamentária</u>: repartição do órgão que executa o projeto ou a atividade. É o centro de planejamento, da elaboração e da execução orçamentária, do controle interno, e, de custos. Por isto, a se consignam as dotações orçamentárias.
CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Fornecer bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos. • Reduzir o grau de agregação das funções. • Evidenciar a função do gasto, ou seja, sua finalidade, bem como as ações do gestor para cumpri-la. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Função</u>: o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A soma das funções equivale a 28 tipos. 2. <u>Subfunção</u>: partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. A totalidade das subfunções compreende 109 tipos. Podem ser combinadas com diferentes funções, ainda que não estejam originalmente vinculadas.
CLASSIFICAÇÃO POR PROGRAMAS	<ul style="list-style-type: none"> • Demonstrar as realizações do governo, o resultado de seu trabalho em prol da sociedade. • Consolidar os programas que o governo pretende realizar durante um período definido. • Possibilitar a vinculação das dotações orçamentárias aos objetivos e programas de governo. • Estruturar soluções, ou programas de trabalho, para problemas locais. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Programa</u>: conjunto de ações que concorrem para o alcance de objetivos concretos do que se pretende realizar. mensurados por indicadores estabelecidos no plano plurianual. 2. <u>Projeto</u>: um instrumento de programação 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 do governo. 3. <u>Atividade</u>: um instrumento de programação 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 necessário à manutenção da ação do governo. 4. <u>Operações Especiais</u>: as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.
CLASSIFICAÇÃO SEGUNDO A NATUREZA	<ul style="list-style-type: none"> • Informar, de forma macroeconômica, o efeito do gasto do setor público na economia. • Possibilitar o controle gerencial do gasto público, mediante a natureza da despesa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Econômica</u>: podem ser Despesas Correntes ou Despesas de Capital. 2. <u>Grupos</u>: demonstram importantes agregados da despesa orçamentária: pessoal, juros, amortização da dívida etc. Constituem um conjunto híbrido de subcategorias econômicas e elementos responsáveis por parcelas importantes da despesa. 3. <u>Modalidades de aplicação</u>: indicam se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, a fim de eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. 4. <u>Elementos</u>: identificam o objeto imediato de cada despesa, sendo a mais analítica das classificações principais, pois propicia o controle contábil dos gastos.

Fontes: GIACOMONI, 2023, p. 83-104. CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 84-94. Adaptado.

Machado Júnior (1962) destaca a importância da organização distintiva das contas públicas ao apontar seus alvos principais: a) a elaboração e execução de planos de trabalho; b) a facilitação da deliberação legislativa; c) a racionalização da contabilidade nacional; d) a comparação entre metas e resultados, permitindo a análise de desempenho; e) a verificação das fontes de receita disponíveis e futuras.

As classificações orçamentárias da despesa são fruto da evolução histórica de técnicas para o aperfeiçoamento da transparência acerca o uso do dinheiro público e como medida do grau de satisfação da pressão por gastos. O interesse na responsabilização emerge da necessidade de conhecer os tomadores de decisão sobre o uso do dinheiro público, ou seja, da identificação institucional e avança para a demonstração da efetividade, ou melhor, da transformação social apurada – a essência da despesa, mas não antes de compreender a intencionalidade do gasto, ou seja, os projetos de governo e respectivos objetivos – o detalhamento funcional-programático.

A trajetória das técnicas e classificações orçamentais, conforme Machado Júnior destacou há seis décadas, é dinâmica e depende tão somente da conformação política vigente:

[...] qualquer esquema de classificação de contas é condicionado pelo ambiente intelectual de sua época, de modo que não há nem poderá haver uma classificação única e imutável, pois cada geração, cada governo, utilizando os conhecimentos dos anteriores, criará sua própria classificação dos elementos que lhe estão ao alcance, de modo a satisfazer seus interesses próprios. (MACHADO JÚNIOR, 1962, p. 75).

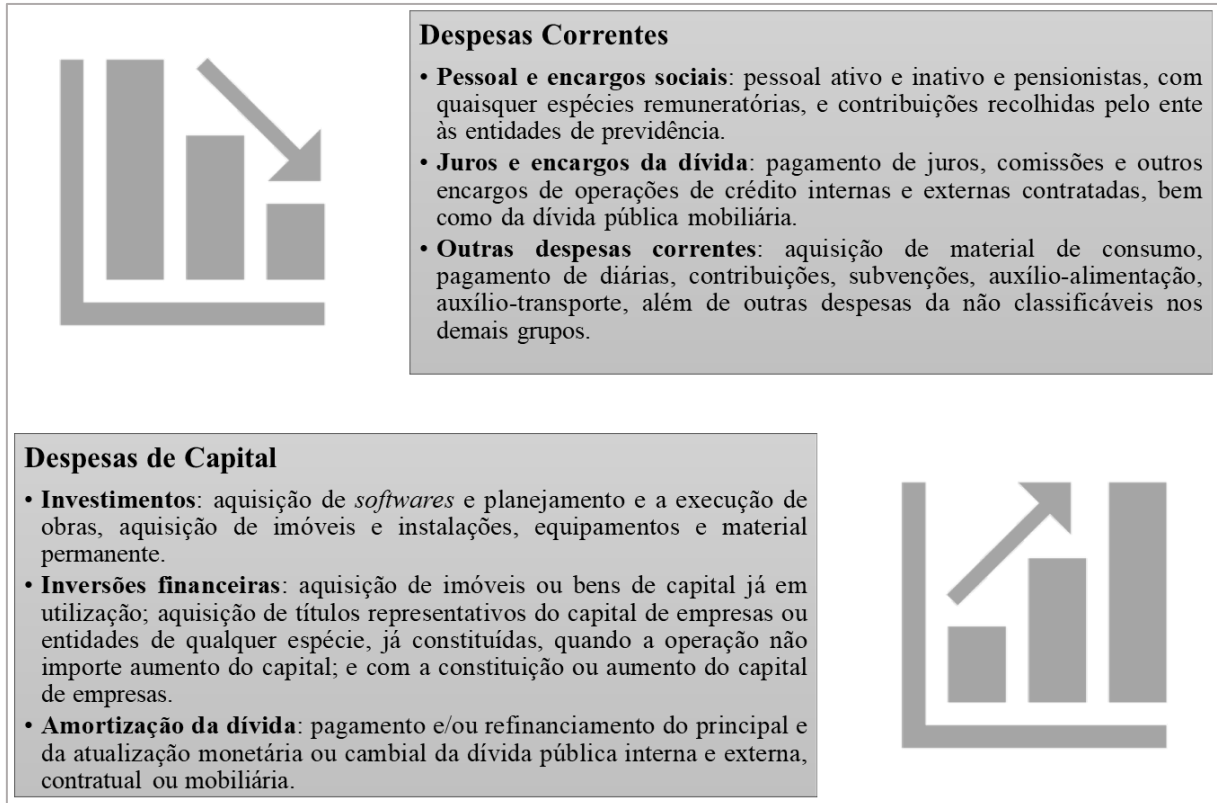
Especial atenção deve ser dada à classificação segundo a natureza da despesa. No arcabouço brasileiro, foi adotada em todos os entes federados por determinação do artigo 3º da Portaria Interministerial nº 163/2001³¹ e detalhadas pelo Anexo II. Dividem-se entre Despesas Correntes e Despesas de Capital. A estes tipos, estão vinculados três grupos de despesa cada como demonstra a Figura 1.8. Além dos grupos apresentados, existe o grupo de natureza de despesa denominado “Reserva de Contingência” que objetiva “dar cobertura a todos os tipos de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) abertos durante o exercício financeiro” (LIMA; DINIZ, 2016, p. 131), ou seja, são recursos provisionados para despesas não previstas.

O aspecto econômico da despesa se refere às implicações do gasto sobre o patrimônio público e, assim, sobre a economia como um todo. Crepadi e Crepaldi (2013, p. 90) distinguem dois enfoques da natureza econômica: as despesas efetivas e as despesas por mutações. As primeiras “provocam um efeito econômico real no resultado patrimonial”, e as segundas são

³¹ O ato pode ser consultado em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento/portariainterm1632001.pdf>>. Acesso em 04 out. 2023.

aquelas que neutralizam os efeitos das variações negativas patrimoniais, sem modificar seu status atual.

Figura 1.8 – Categorias econômicas e respectivos grupos por natureza de despesa



Fonte: elaborado pela autora com base em GIACOMONI, 2023, p. 101.

As despesas correntes referem-se ao consumo do governo, um agregado macroeconômico, e ocorrem por meio da manutenção da máquina pública, como o pagamento de pessoal e encargos, custeio da prestação de serviços públicos, conservação predial, aquisição de material de consumo. Também, configuram-se como despesas correntes as transferências para pagamentos de assistência e previdência social, juros da dívida pública, subvenções econômicas. São despesas efetivas, pois seu dispêndio resulta em passivo público sem que haja a respectiva contrapartida contábil.

As despesas de capital constituem-se de investimentos que contribuem para o aumento da formação bruta de capital e, deste modo, são entendidas como despesas por mutações: “pois, para toda saída de recursos ou compromisso assumido, há em contrapartida a incorporação de um elemento novo no ativo, ou redução de passivo” (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 91). Dizem respeito aos gastos com aquisição de equipamentos, ampliação da infraestrutura, inversões financeiras e amortização da dívida.

A legislação brasileira, ainda, determina a classificação regionalizada para buscar a redução das desigualdades internas, mediante a distribuição da ação pública e a formulação de programas pontuais para serem implementados em complexos territoriais com características socioeconômicas semelhantes, como é o caso das regiões de planejamento do IBGE.

Em resumo, a classificação orçamentária da despesa remete à possibilidade de realização de análise multidimensional e concomitante do uso do dinheiro público, o que possibilita a mensuração da qualidade do gasto, a avaliação da gestão governamental e o exercício da capacidade gerencial sobre a atividade pública. Dessa forma, os conceitos ora aprendidos são organizados em documentos gerenciais, fundamentados na legislação, e serão discutidos na sequência.

1.4 ATRIBUTO GERENCIAL

O viés gerencial ou administrativo reside no entendimento de que o orçamento é uma peça de gestão e planejamento que detalha programas, objetivos, metas, estimativas quantitativas de tempo e dinheiro e, por fim, métricas de performance, sendo expresso por meio de um plano de ação gerencial elaborado por técnicos especialistas.

O plano de ação é orientado por regras metodológicas e suportado por instrumentos contábeis específicos que descrevem e auxiliam a programação, a execução, o controle e a avaliação das finanças públicas e permitem o acompanhamento da intervenção governamental pelos cidadãos, ainda que tal auditoria não seja de amplo entendimento e implementação – realidade lamentável, mas que tem sido lentamente dirimido pela aplicação do instituto da transparência pública e da acessibilidade à informação³².

No Brasil, em âmbito operacional, são adotadas as técnicas do Orçamento-programa, mediante o cumprimento das etapas apontadas na Figura 1.9, cujo marco legal datou da promulgação da Lei nº 4.320/1964, tido como o mais moderno, especialmente após o incremento de variações da metodologia do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), sigla para *Planning, Programming, Budgeting System* em língua inglesa, e com ênfase no planejamento, na avaliação e na análise de eficácia. Assim,

O planejamento estabelecerá os objetivos e os programas para alcançá-los. A programação ajudará na administração de esforços para cumprir eficientemente os objetivos. A orçamentação realizará as estimativas financeiras dos recursos

³² De acordo com a International Budget Partnership, em 2021 o Brasil ocupava a 7ª posição em um ranking de 120 (cento e vinte) países na transparência pública dos dados orçamentários. Disponível em: <<https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/brazil>>. Acesso em 24 set 2023.

necessários às agências para executar os planos. (TYER; WILLAND, 1997, p. 198 *apud* GIACOMONI, 2019, p. 70)

Os pressupostos gerenciais do Orçamento-programa são o foco na ação organizada para resolução de problemas sociais e nos resultados avaliados pela sociedade, ambos vislumbrados por meio de programas públicos. Na construção de programas é necessário discriminar o objetivo, o indicador de resultado, o público-alvo, a unidade orçamentária, os prazos de execução e durabilidade, as ações – atividades ou projetos ou operações especiais –, os produtos, as metas físicas, o montante dos recursos financeiros e a fonte destes.

Para que a técnica alcance utilidade máxima é preciso detalhamento e criteriosa observância, sendo sucesso da estratégia gerencial consolidado pela aproximação, em maior nível, da teoria à realidade. Consoante Crepaldi e Crepaldi (2013), as soluções gerenciais do orçamento-programa, incrementado pelo Sistema PPBS, devem observar precisão, conformidade, previsibilidade, vantajosidade e abrangência. Assim, a tomada de decisão assertiva deve estar embasada em objetivos e metas alinhados e em conformidade aos produtos finais e aos resultados esperados. Também deve estar fundamentada em ações pormenorizadas, com estimativas de custos o mais exatas possível e com maior previsibilidade quanto aos riscos envolvidos, além de avaliar maior gama de alternativas mediante a análise custo-benefício de cada proposta de solução aos problemas diagnosticados.

Figura 1.9 – Etapas de elaboração do Orçamento-programa



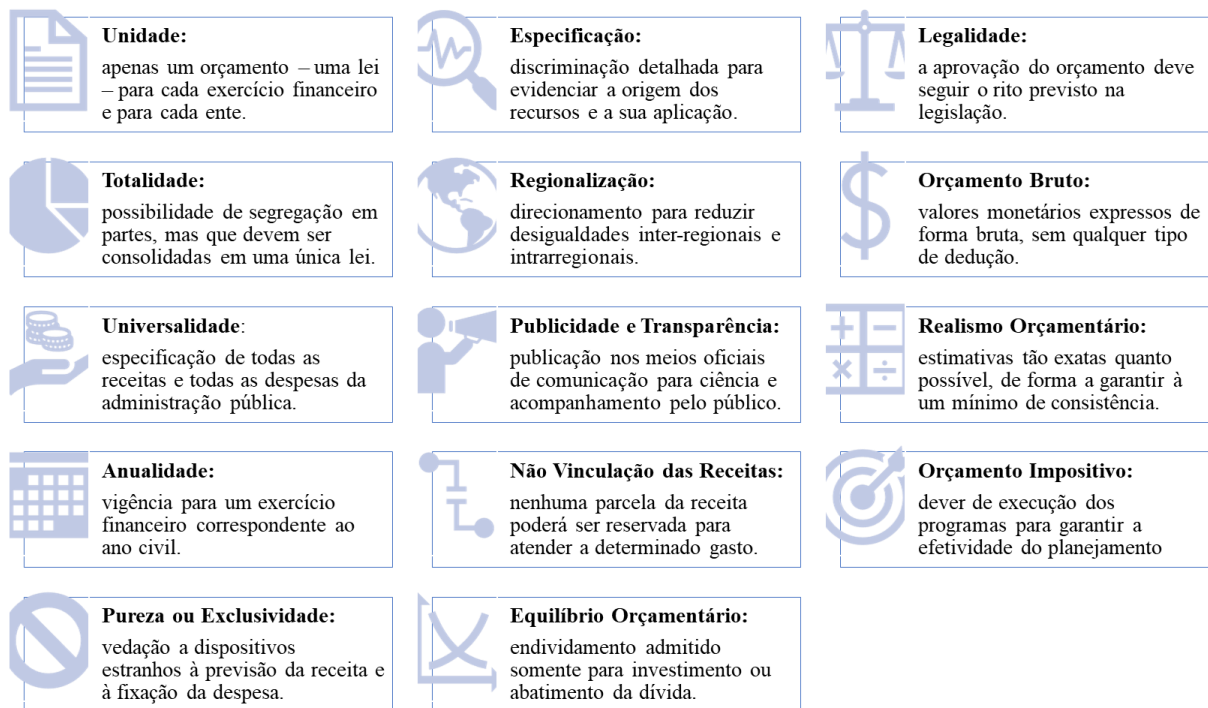
Fonte: elaborado pela autora com base em CREPALDI; CREPALDI, 2013.

Por fim, o conhecimento e a aplicação da metodologia devem ser amplamente disseminados, a fim de promover uniformização e agilidade na administração pública e, assim, possibilitar a verificação da eficiência – análise de desempenho quantitativa –, da eficácia – análise de desempenho qualitativa –, e, da efetividade – a transformação social almejada.

1.5 ATRIBUTO JURÍDICO

A natureza jurídica abrange do geral ao particular: da doutrina até o ato que expõe a previsão de receitas e despesas em cada exercício. A doutrina expressa princípios gerais que regem os demais aspectos e foram incorporados historicamente a partir do advento do Estado Liberal. Alguns são comuns a todos os sistemas orçamentários de Estados de Direito Democráticos, como a anualidade, a unidade ou totalidade, a universalidade, a especialização ou especificação, o orçamento bruto, a não afetação de receitas, a exclusividade e o equilíbrio (GIACOMONI, 2023). De modo sucinto, ao Estado Brasileiro são aplicados os princípios dispostos na Figura 1.10.

Figura 1.10 – Princípios do sistema orçamentário brasileiro



Fonte: elaborado pela autora com dados de CÂMARA, 2023.

Os princípios são formulações teóricas que auxiliam a tarefa legislativa de controlar a ação executiva, que, por vezes, se mostram pouco exequíveis na atual conjuntura global. Por

este motivo, sofrem adaptações para sua implementação a despeito das peculiaridades dos regimes de cada país, como é o caso da “não vinculação de receitas” no Brasil para o qual são aplicadas exceções constitucionais.

A juridicidade do orçamento se revela, ainda, por sua objetividade e materialização como ato normativo, uma vez que, nas palavras de Crepaldi e Crepaldi (2013) definem limites e produzem direitos e obrigações, embora apresente-se como uma categoria especial de legislação, com características próprias, como a vigência por tempo determinado e a aplicação somente ao setor público, o que leva ao entendimento da lei como um ato-condição³³. Já Lavouras (2020), concebe a lei do orçamento como ato-regra, vez que influi também sobre a esfera privada, na tomada de decisão dos particulares, podendo afetá-la para além de sua vigência:

[...] somos da opinião que a lei do orçamento é, sem dúvida, uma lei em sentido formal e que os argumentos que aduzimos nos impelem a sustentar que trata, também, de uma lei em sentido material. A validade desta última conclusão dependerá das especificidades do regime legal consagrado em cada país. Dúvidas parecem não restar que aquando da votação da proposta de lei pelo órgão representativo este toma uma decisão com um conteúdo material indiscutível, definindo o quadro global da política econômico-financeira do Estado que deverá ser seguida num determinado ano pelo executivo. Ao fazê-lo, limita não só os poderes estaduais na execução do orçamento e concede ao particular o direito de apenas ver limitados os seus direitos na medida do que está previsto nas normas do orçamento em vigor. (LAVOURAS, 2020, p. 29).

No Brasil, o aparato legal do sistema orçamentário é composto por normas de abrangência nacional e instrumentos orçamentários. As normas gerais são:

1. Constituição Federal de 1988 (CF/1988), artigos 165 a 169;
2. Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
3. Lei complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências – a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os instrumentos ou espécies orçamentárias são:

1. Lei quadrienal que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA);
2. Lei anual que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias (LDO); e,
3. Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e fixa a despesa para determinado exercício.

³³ Giacomoni (2019) apresenta os conceitos de ato-regra e ato-condição ao estudar o pensamento de Jèze (1922): "ato-regra é o que estabelece norma jurídica impessoal, objetiva e de aplicação geral; [...] O ato-condição tem por objetivo criar as condições para que uma situação jurídica geral ou impessoal preexistente seja aplicada." (GIACOMONI, 2019, p. 111, nota de rodapé nº 29).

Com o advento do federalismo fiscal, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade do planejamento financeiro orçamentário a todos os entes da Federação. Por meio dos artigos 165 a 169, foram adotados instrumentos gerenciais, dotados de valor jurídico, que objetivaram modernizar e padronizar a gestão pública brasileira.

Nessa esteira, foram criados o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e aperfeiçoada a Lei Orçamentária Anual (LOA), anteriormente instituída pela Lei nº 4.320/1964, cujas orientações específicas, quais sejam o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização, deveriam estar disciplinadas em lei complementar, nos termos do parágrafo 9º do artigo 165 da CF/1988. Contudo, após 35 anos, a norma ainda não editada.

Segundo Giacomoni (2019), o relacionamento existente nas leis do sistema orçamentário brasileiro é marcado por três características: vinculação, reforço e superordenação. O PPA é vinculado à Constituição, dada a necessidade de os planos de governos serem conformes aos princípios do Estado. Ademais, o PPA é superordenador em relação à LDO, ou seja, estabelece seus limites. Por sua vez, a LDO superordena a LOA. Ao PPA são vinculados tanto a LDO quanto a LOA. A LOA também se vincula à LDO. Dada a característica vinculante, todas as leis são reforçadas entre si por formarem elos que impõem resistência a alterações, somente podendo ser modificadas mediante outra lei específica.

Deste modo, dada a ausência de regramento específico, as leis que estabelecem periodicamente o PPA, a LDO e a LOA possuem formatação exclusiva, a depender do ente e dos elaboradores, porém devem obediência aos princípios doutrinários, às classificações orçamentárias e às normas gerais estabelecidas. Importante ressaltar que o PPA, a LDO e a LOA são intrinsecamente dependentes e carecem de plena sinergia, dado seu caráter vinculante, mas diferem em conteúdo, vigência e abrangência. Senão vejamos.

1.5.1 Plano Plurianual (PPA)

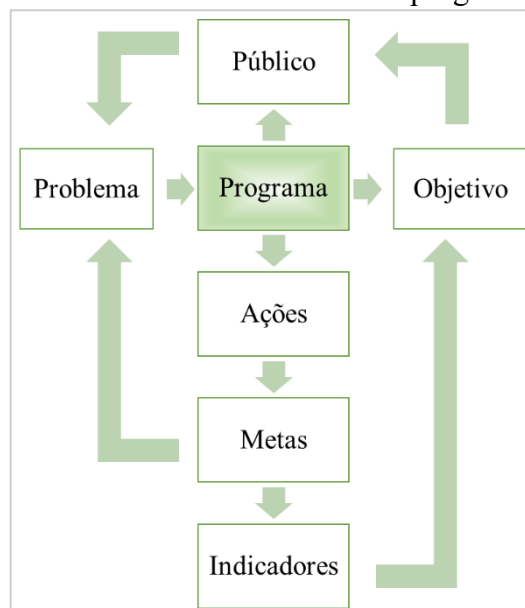
O Plano Plurianual (PPA) é instrumento estratégico de planejamento público com maior amplitude e duração, sendo a materialização do plano de governo, bem como norteador de sua execução. Objetivamente, o PPA possui três finalidades principais: a) sintetizar o planejamento governamental em médio prazo; b) orientar a execução dos programas e projetos de governo, inclusive as normas e instrumentos deles derivados; e, c) definir as diretrizes, inclusive financeiras, do orçamento anual. (CREPALDI; CREPALDI, 2013. GIACOMONI, 2023).

Conceitualmente, o PPA é concebido em duas partes, as quais transparecem os atributos político e gerencial do orçamento público, sendo ambos interdependentes. O viés político tende a representar o Estado Desenvolvimentista, isto é, aquele que planeja e, ao mesmo tempo, executa investimentos no setor produtivo, especialmente em infraestrutura, além de fiscalizar e incentivar o setor privado. Giacomoni (2019, p. 180) esclarece que esta concepção deriva do contexto constituinte, o qual “mantinha viva a crença no Estado forte, nascido com a Revolução de 1930, e responsável pelo crescimento econômico nos 50 anos que se seguiram”. No entanto, a intencionalidade de formular planos abrangentes de desenvolvimento se perdeu em meio às flutuações econômicas brasileiras, cedendo espaço às pretensões governamentais adstritas ao médio prazo – limite temporal do próprio plano –, o que requer objetivos claros e factíveis.

Já a essência operacional relaciona-se à elaboração do planejamento em si, mediante a organização das ações, o estabelecimento de objetivos, a fixação de metas físicas e financeiras, a criação de métricas de desempenho e de resultados – elementos presentes nas modernas metodologias de planejamento estratégico, nos termos impostos pela Carta Magna.

De acordo com a CF/1988, o PPA deverá ser editado em formato de lei, a qual estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Garson (2016) explica que as diretrizes dizem respeito ao direcionamento estratégico a ser dado ao conjunto de ações e metas estipuladas, enquanto os objetivos explicitam os resultados que se pretendem alcançar, sendo estes avaliados por indicadores. As metas quantificam as ações. A Figura 1.11 descreve a forma de concepção dos programas no âmbito do PPA.

Figura 1.11 – Processo constitutivo dos programas no PPA



Fonte: elaborado pela autora com dados de GARSON, 2016.

Conforme já elucidado, a ação estatal é, em maioria, responsiva, pois tem como ponto de partida um problema suscitado pela sociedade. Após a análise da problemática, o governo intervém a partir da elaboração de um programa estruturado em ações, metas e indicadores, com o principal objetivo de alcançar o público-alvo e, assim, eliminar o problema. As metas nortearão as ações e serão estimadas tendo como base a dimensão da intercorrência e o potencial do estado para resolvê-la. Por sua vez, o desempenho das metas indicará o alcance do objetivo pretendido, isto é, a taxa de sucesso na erradicação do problema, o qual será computado por meio de indicadores.

Além da composição, o texto legal estabelece que o PPA vigorará entre o início do segundo exercício financeiro do mandato eletivo do atual governante até o fim do primeiro exercício financeiro do mandato eletivo do governante sucessor, ou seja, possui duração atual de quatro anos, e contemplará, obrigatoriamente, todos os planos e programas de investimento cuja execução seja superior a um exercício financeiro, e, assim, priorizará a descrição das Despesas de Capital em sua elaboração, bem como os demais dispêndios delas derivados, com atenção ao prazo de conclusão da compra ou obra. A esse respeito Bijos (2014) corrobora:

[...] as implicações financeiras das políticas públicas mais substantivas, ou de grandes projetos de investimento, tal como ocorre na área de infraestrutura, raramente se limitam ao calendário clássico de um exercício financeiro. [...] Apenas se espera que as decisões orçamentárias mais relevantes passem a ser tomadas em bases plurianuais, de tal sorte que se tenha maior clareza sobre as consequências fiscais, no futuro, das escolhas estratégicas do presente, bem como sobre os custos futuros, remanescentes ou permanentes, das políticas públicas em andamento. (BIJOS, 2014, p. 21)

No processo construtivo dos programas do PPA pelos entes federados, Garson (2016) aponta como maior obstáculo a falta de clareza nas metas e a inexistência de indicadores, o que dificulta não só a implementação do plano, como o referido monitoramento e, até mesmo, a destinação de recursos, fato que, adicionalmente, influencia de maneira negativa a formatação dos demais instrumentos orçamentários.

A delimitação do problema e do público-alvo também se revelam dificultosas em razão da falta de critérios para a diferenciação regional, uma vez que, assim como para as metas e indicadores, alguns entes – especialmente pequenos e isolados municípios – possuem deficiência informacional e escassez de recursos humanos especializados, além da pouca capacidade de avaliação. Giacomoni (2023, p. 209) evidencia a realidade: “provavelmente, apenas os municípios de maior porte, com experiência em zoneamento e em administração descentralizada, poderão realizar, de maneira vantajosa, a regionalização do PPA”.

Para além da resolução destes obstáculos, é urgente e imperioso conferir ao PPA sua real importância estratégica, pela qual este deve ser esboçado como um plano de ação evolutivo ou,

traduzido da expressão inglesa para *rolling plan*, um plano deslizando, pois a norma obriga, ainda, o delineamento de programas de ação continuada. Tal característica implica em fluidez, flexibilidade e continuidade, e acaba por impor dois efeitos práticos: a necessidade de revisão periódica de serviços permanentes e a delimitação dos programas à atividade finalística da unidade orçamentária, ou seja, ações voltadas diretamente ao público. Giacomoni (2019) sugere que o reexame deve se dar ao final de cada exercício financeiro e explica que sua motivação decorre da compatibilização do planejamento com a realidade:

Com a periódica adição de novos exercícios ou extensão de seu horizonte de tempo, o plano mantém intacto o caráter plurianual. Essa sistemática torna mais flexível a elaboração e a revisão dos planos que se adaptam mais rapidamente às alterações de conjuntura. [...] Em permanente elaboração e revisão, o PPA, com facilidade, recepcionará os planos setoriais, independentemente dos momentos em que estes são elaborados. (GIACOMONI, 2019, p. 185).

A destinação finalística acrescida da durabilidade temporal exige que despesas correntes relativas à manutenção de serviços públicos ininterruptos, tais como escolas, hospitais, rodovias, sejam contabilizadas no PPA, de modo semelhante aos investimentos, como Garson (2016) salienta ao distinguir, além dos programas finalísticos, os programas de apoio administrativo que sustentam os primeiros. Tal diferenciação tende a maquiagem o custo efetivo dos programas, ao mesmo tempo em que conferem maior nível de detalhamento e alcance ao planejamento público.

1.5.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento orçamentário anual, intermediário entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), pois, em consonância aos programas estabelecidos pelo PPA, fixa as diretrizes, as prioridades e as normas para um exercício financeiro, as quais a LOA deverá suportar financeiramente pelo mesmo período. O relacionamento da LDO entre o PPA e a LOA é descrito por Crepaldi e Crepaldi (2013):

As prioridades definem critérios para eleição das ações que serão detalhadas no orçamento anual até o nível de elemento de despesa. Para a inclusão das metas e prioridades no anexo de metas e prioridades da administração é necessário reportar-se ao PPA, com a intenção de orientar as escolhas dos programas e ações para a elaboração da lei orçamentária. (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 39)

A LDO foi instituída pelo artigo 165 da CF/1988 e posteriormente passou a ser, também, regulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e possui como funções principais, de acordo com as normas superordenadoras, orientar a elaboração da LOA, conforme o dispositivo constitucional, e zelar pelo equilíbrio sustentável das contas públicas, ordenança dada no âmbito da responsabilização fiscal.

Além disso, a LDO disporá sobre as alterações na legislação tributária, isto é, das ações que impactarão diretamente as receitas públicas; conterà as indicações acerca dos setores econômicos a serem beneficiados pelas políticas das agências públicas de fomento; deverá autorizar modificações na política de pessoal dos entes a depender das metas fiscais; realizar o controle de custos, das limitações de empenho e das transferências de recursos. (CREPALDI; CREPALDI, 2013. GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Distingue a LDO a integração de dois documentos que dão o panorama geral das contas públicas, da dívida, da condição financeira do Estado e da conjuntura macroeconômica para os curto e médio prazos: o “Anexo de Metas Fiscais” e o “Anexo de Riscos Fiscais”, ambos disciplinados pelo artigo 4º da LRF.

A meta fiscal equivale ao resultado positivo do balanço entre as receitas primárias e as despesas primárias – aquelas que excluem operações creditícias e pagamento de juros –, isto é, refere-se ao superávit primário. Nesse sentido, estabelecer um panorama sobre as expectativas de superávit primário demonstrará a saúde financeira do governo, bem como a capacidade de redução do endividamento público. Assim, o Anexo de Metas Fiscais conterà:

- a) as metas anuais das receitas, das despesas, dos resultados nominal e primário e do montante da dívida pública, para o exercício financeiro de vigência da LDO e para os dois seguintes – o chamado por Crepaldi e Crepaldi (2013) de triênio móvel;
- b) a avaliação do realizado em relação às metas do exercício anterior;
- c) a análise comparativa, evidenciada por memória de cálculo, entre as metas estipuladas para o exercício financeiro de vigência da LDO e as fixadas para os três exercícios anteriores;
- d) a descrição, relativa aos três exercícios anteriores, da evolução do patrimônio líquido;
- e) a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência social e de fundos públicos e congêneres de natureza atuarial.

A mensuração de riscos fiscais refere-se à capacidade de antever, por meio da análise de indicadores macroeconômicos e de variáveis internas, os fenômenos que podem impactar diretamente as contas públicas caso ocorram. Deste modo, pelo Anexo de Riscos Fiscais “serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem” (BRASIL, 2000).

Os riscos fiscais dividem-se entre gerais e específicos. Os riscos gerais são externos às contas públicas e decorrem das inconsistências no plano macroeconômico que podem estar relacionadas ao nível de preços, de produção, taxa de juros, taxa de desemprego, taxa de câmbio, mercado externo, dentre outros. Por sua vez, os riscos específicos são de origem interna

das finanças públicas e referem-se às possíveis intercorrências nos ativos e passivos dos governos, como demandas judiciais, garantias, riscos em parcerias com o setor privado, inclusive concessões e permissões de uso, suportes financeiros. (BRASIL, 2019).

A LDO é um importante passo na governança orçamentária, pois propicia a colaboração entre quem autoriza e quem executa – Legislativo e Judiciário – e o debate salutar acerca da contabilidade nacional, mediante a simetria de informações, a transparência das propostas e a elucidação da conjuntura econômica e da real condição financeira do Estado.

1.5.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) contém o detalhamento das estimativas de receitas, a fixação das despesas e a proporção da reserva de contingência para um exercício financeiro e é considerada como o instrumento operacional do PPA e da LDO. Em atenção ao disposto na Lei nº 4.320/1964, o objetivo precípua da LOA é deslindar em termos monetários e técnicas contábeis os programas de governo, e, até em alguns casos, dimensionar etapas de execução orçamentária para restringi-los ao exercício financeiro vigente.

O orçamento previsto na LOA é repartido pelo dispositivo constituinte em tipos, sendo, conforme o artigo 165 da CF/1988:

a) o orçamento fiscal, que abrange os três poderes de todos os entes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações, cuja receita origina-se da arrecadação tributária. Giacomoni (2023, p. 215) chama a atenção para a amplitude do orçamento fiscal ao destrinchar a diversidade de órgãos que compõem a administração indireta. Segundo o autor, “há evidente exagero na amplitude concedida pela CF ao conteúdo do orçamento fiscal”, o que termina por dificultar os procedimentos de elaboração e homologação legislativa.

b) o orçamento de investimento das empresas cujo capital social é, na maior parcela, público e detém poder de voto, tendo em custeio receitas geradas pela própria atividade e receitas obtidas da fonte majoritária – o público; e,

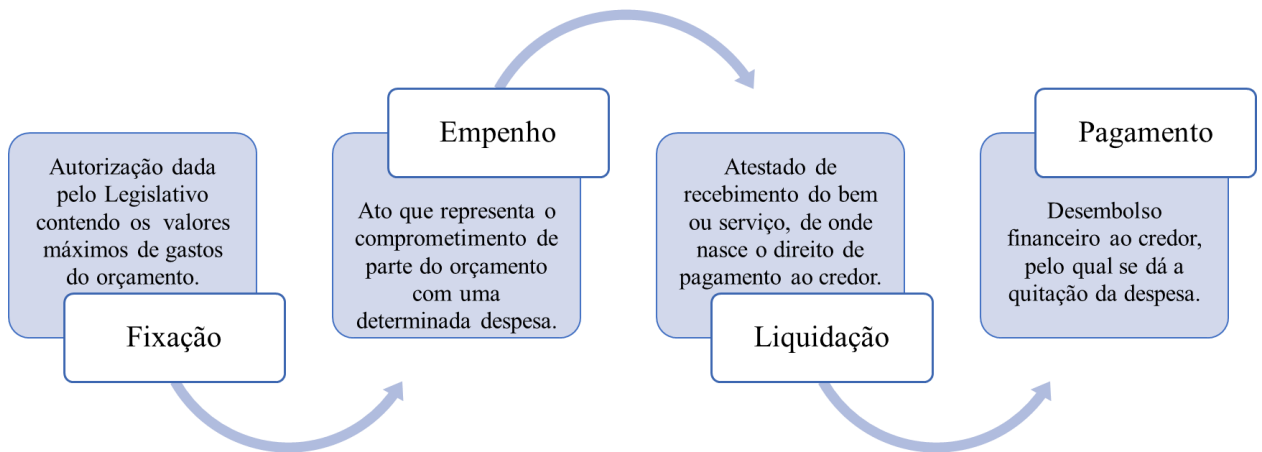
c) o orçamento da seguridade social, que contemplará as receitas e despesas oriundas das transferências vinculadas à saúde, à previdência e à assistência social, a fim de garantir sua plena cobertura, tendo uma classificação estritamente funcional, pois registra todos os gastos com saúde, previdência e assistência social de toda a administração pública e não somente os órgãos integrantes dessas áreas.

Ademais, na LOA deverão ser evidenciadas a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito e, também, expostos os efeitos das renúncias de receitas de forma regionalizada, sendo esta obrigatoriedade tida como uma iniciativa positiva na busca por transparência e eficiência orçamentária, na visão de Giacomoni (2023):

Buscar e valorizar, em segmento pouco conhecido e obscuro, a transparência orçamentária é o principal mérito dessa disposição constitucional, marcada por originalidade e pioneirismo. Apesar de a maior parte dos entes federativos utilizarem, intensamente, esses mecanismos de apoio e incentivo nas diversas áreas de atividades, nunca houve, anteriormente à Constituição de 1988, efetivo interesse em contabilizar os custos que tais favorecimentos determinam para as finanças públicas. (GIACOMONI, 2023, p. 216)

Após a aprovação e publicação da LOA, segue-se ao momento da efetiva captação e uso de receitas – a execução orçamentária. Do lado da despesa, a execução orçamentária obedece ao rito previsto na Lei nº 4.320/1964, que fixa quatro estágios, apresentados na Figura 1.12, que, se não forem rigorosamente cumpridos acarretarão nulidade ao ato e a respectiva penalização do ordenador de despesa³⁴.

Figura 1.12 – Etapas da execução da despesa orçamentária



Fonte: elaborado pela autora com base em CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 117-121.

Quando há emissão de empenho sem o respectivo pagamento ao credor dentro do exercício financeiro, as despesas são inscritas no grupo de despesa denominado Restos a Pagar. Os Restos a Pagar tem vigência de até dois anos após a classificação e podem ser processados,

³⁴ De acordo com o § 1º, art. 80, do Decreto-Lei federal nº 200/1967, “o ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view>. Acesso em 5 out. 2023.

cujas despesas além de empenhadas, foram liquidadas, e não processados, despesas empenhadas que aguardam liquidação.

Compreender tanto o detalhamento do orçamento público, quanto sua execução é imprescindível para avaliar corretamente as finanças públicas e o grau de estabilidade das contas e permitem que os tomadores de decisão adquiram a visão ampliada acerca da disponibilidade orçamentária, e, assim, evitem tanto a construção de projetos que resultem em fracasso parcial ou total, quanto o surgimento de déficits orçamentários. O compromisso com a responsabilidade fiscal deve estar na essência da atividade pública.

CAPÍTULO 2 OFERTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ESTADUAL EM GOIÁS

2.1 A EDUCAÇÃO É UM BEM PÚBLICO?

A discussão acerca da caracterização da educação como um bem público extrapola os limites da ciência econômica, vez que é entendida como um direito fundamental³⁵ e inerente ao desenvolvimento social e humano. A Carta Magna brasileira elenca a educação como necessidade básica, como direito social e como dever do Estado, sendo os entes federativos responsáveis por providenciar os meios para acessá-la, inclusive com a obrigatoriedade de ofertar a educação básica gratuitamente.

Educadores e sociólogos concebem a educação como um bem público em razão das consequências por ela geradas para a sociedade, de modo abrangente e perene. Dias Sobrinho (2013) conceitua a educação como um preceito moral que sobrepuja inclinações pessoais em detrimento de interesses coletivos por promover dignidade humana, e, assim, sociedades felizes e justas. Nesse sentido, ao conceder à educação um valor social, o Estado a materializa como um bem de acesso universal, solidário e inclusivo e, deste modo, deve impedir que se transforme em mercadoria e, portanto, seja privatizada.

Nunes *et al.* (2002) entende a educação como um tipo especial de bem público porque é individualmente alcançada, mas produz resultados socialmente compartilhados, diretamente benéficos, pois quanto maior o conhecimento, maior é a qualidade da vida em comunidade:

especial porque a educação será integralizada por indivíduos que, neste sentido, se apropriam dela como bem privado. [...] Educação só pode ser sorvida pelo público quando individualmente apropriada, posto que seu veículo é o espírito de cada indivíduo, e não o concreto e os tijolos da praça. Os valores imateriais gerados pela educação, baseada, inclusive, na boa saúde, têm consequência pública e genérica incomensuráveis, visto que não se mede, exceto por suas consequências igualmente incomensuráveis [...]. (NUNES *et al.*, 2002, p. 87)

Desse modo, educação e saúde estão unidas no arcabouço das prioridades do dispêndio público em indivíduos analisados isoladamente, com vistas ao alcance de objetivos de longo prazo em prol da coletividade, com cidadãos conscientes e profissionais bem-preparados para retornar o valor investido.

³⁵ A Declaração Universal dos Direitos Humanos versa, em seu artigo 26: “Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.” Disponível em < <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 15 set 2023.

Já Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 5) distinguem a educação como um tipo de bem misto, uma espécie que pode ser tanto público, quanto privado: aqueles que “embora sejam de prerrogativa do Estado, são ofertados pelo mercado com todas as características de bem privado”. Para eles, tal tipologia deriva da incapacidade do Estado em prover a educação à totalidade da população, outorgando ao mercado a autorização para complementar a atuação originalmente pública. Em confluência com este pensamento, Sen (2015) entende a educação como um bem semipúblico, uma vez que seus benefícios transcendem ganhos pessoais, como a redução das taxas de natalidade e mortalidade, além do progresso econômico.

Contrariamente, de acordo com a premissa econômica liberal, a educação não se constitui bem público por definição: é de apropriação privada, logo, é excludente e pode ser rivalizada, produzindo benefícios individuais, como maior produtividade, renda, patrimônio. O entendimento da educação como um bem privado encontra respaldo na evolução histórica das relações sociais e econômicas capitalistas. A demanda crescente por maior nível educacional advém da indispensabilidade de tornar o fator trabalho mais produtivo, em um contexto capitalista, evidenciado pela globalização econômica, com o uso intensivo da tecnologia exigiu que a mão de obra estivesse cada vez mais capacitada. Além disso, a realidade do desemprego estrutural, a necessidade de manutenção da força de trabalho ativa e a possibilidade de obtenção de maiores rendimentos foram fatores identificados como oportunidades tanto do lado das famílias, quanto do lado das empresas.

Sob a ótica da Teoria Econômica do Bem-Estar³⁶, o mercado é ineficiente ao maximizar os benefícios da educação, o que leva à necessidade da intervenção pública para aumentar a eficiência e o bem-estar social. A esse respeito, Sen (2015) comenta:

O mecanismo de mercado, que desperta paixões favoráveis e contrárias, é um sistema básico pelo qual as pessoas podem interagir e dedicar-se a atividades mutuamente vantajosas. [...] Os problemas que surgem se originam geralmente de outras fontes - não da existência dos mercados em si e incluem considerações como o despreparo para usar as transações de mercado, o ocultamento não coibido de informações ou o uso não regulamentado de atividades que permitem aos poderosos tirar proveito de sua vantagem assimétrica. Deve-se lidar com esses problemas não suprimindo os mercados, mas permitindo-lhes funcionar melhor, com maior equidade e suplementação adequada. [...] Para possibilitar isso, a provisão de educação básica, a presença de assistência médica elementar, a disponibilidade de recursos (como a terra) que podem ser cruciais para algumas atividades econômicas (como a agricultura) pedem políticas públicas apropriadas (envolvendo educação, serviços de saúde, reforma agrária etc.). (SEN, 2015, p. 189)

³⁶ A economia do bem-estar é o estudo sobre como a alocação de recursos afeta o bem-estar econômico e sobre como a maximização dos benefícios de compradores e vendedores em sua participação nos mercados pode ser alcançada. Vide Capítulo 7 de MANKIWI, 2021b.

Nesse sentido, a educação gera externalidades³⁷ positivas, tais como: melhores escolhas políticas com um eleitorado mais bem informado, redução das taxas de criminalidade, inovações tecnológicas, níveis salariais elevados. Em resumo, “a educação desenvolve o capital humano necessário para o crescimento e a redução da pobreza a longo prazo” (LAVINAS *et al.*, 2001, p. 8), portanto, produzindo valor social.

Uma vez confirmado, o valor social de um bem ou serviço não pode ser oferecido exclusivamente pelo mercado, uma vez que não pode ser medido em termos monetários, sem atender aos critérios da racionalidade econômica e da maximização do lucro. Nesse sentido, o nível de oferta ótimo, de modo a promover o bem-estar da sociedade, encontra-se acima do equilíbrio do mercado, o que obriga os governos a intervirem elevando a quantidade ofertada até alcançar a eficiência alocativa ou o ótimo de Pareto³⁸.

Para tanto, é preciso que o Estado aja com a aplicação de subsídios, que são ferramentas opostas à tributação, para incentivar a externalidade positiva gerada por atividades socialmente benéficas, que resultem em retornos marginais crescentes. Nesse sentido, o investimento público deve se dar em maior grau na educação básica e de modo menos intenso no ensino superior, isso porque as externalidades geradas nesta última modalidade de ensino referem-se a um aumento de produtividade que, em grande parte, não é apropriado pela sociedade, mas sim na renda futura dos graduados.

Há, inclusive, quem milite a favor do fim da gratuidade no ensino superior ofertado por universidades públicas, como na experiência norte-americana: “há uma justiça na ideia de que o estudante deve investir financeiramente na sua formação profissional, que posteriormente vai reverter a seu próprio favor” (OLIVEIRA, 2015, p. 566). As justificativas econômicas para tanto, sem adentrar em questões sociais, são plausíveis: a já comprovada capacidade de pagamento de mensalidades por muitos estudantes, fator que geraria receita própria para um programa de bolsas destinados aos menos favorecidos; e, a maior gama de possibilidades de investimento, o que acarretaria qualidade e, assim, elevaria o conceito das IES brasileiras perante a comunidade científica internacional. No entanto, no caso brasileiro, não se pode ter em vista apenas questões econômicas, dada a desigualdade socioeconômica existente, sendo necessária a atuação estatal em todos os níveis de educação para promover a justiça social. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

³⁷ Externalidades (ou efeitos de transbordamento) ocorrem quando empresas ou pessoas impõem custos ou benefícios a outras que estão fora do mercado ou não participam diretamente da transação. (SAMUELSON; NORDHAUS, 2012, p. 31).

³⁸ De modo sucinto, o ótimo ou eficiência de Pareto é uma alocação de recursos em que nenhuma pessoa pode ter sua situação melhorada sem que outra pessoa seja prejudicada. (ROSEN; GAYER, 2015, p. 36)

Os subsídios na educação podem ocorrer na forma do pagamento de bolsas e na abertura e sustentação de instituições de ensino públicas e na concessão de descontos em impostos progressivos, como o Imposto de Renda. Também pode-se recorrer à regulação e à concessão de patentes e instrumentos congêneres de proteção intelectual quando da realização de pesquisas acadêmicas e desenvolvimento de novas tecnologias, preservando o capital intelectual das instituições (MANKIW, 2021b).

A despeito de classificação normativa e da responsabilidade primária, é imperioso admitir que a apreensão da educação com um bem de valor agregado e ganho social, pelo qual os governos podem executar suas funções elementares.

Como já mencionado, o Estado pode alocar recursos para o custeio e manutenção de atividades de ensino notadamente gratuitas, tendo, no caso brasileiro, uma vinculação obrigatória constitucional³⁹. De acordo com o IBGE/SIDRA, em 2022 o Brasil possuía quase 94,13 mi (noventa e quatro milhões, cento e trinta mil) estudantes, contabilizados desde a pré-escola até o curso de doutoramento, dos quais 76,6% estavam matriculados na rede pública de ensino. Embora a participação da rede privada esteja em elevação progressiva a cada ano, é evidente que os governos têm envidado esforços para prover o ensino público, sem adentrar no mérito da qualidade. Além disso, a taxa de analfabetismo nacional entre os indivíduos acima de 15 (quinze) anos passou de 20,07% em 1991 para 5,19% em 2021. A média nacional de anos de estudo passou de, aproximadamente, 8 anos e 2 meses em 1991 para 9 anos e meio em 2010.

A obediência ao compromisso alocativo também se faz presente na atividade regulatória. O Estado Regulador deve ser compreendido como o formulador jurídico-econômico que, ao mesmo tempo em que normatiza, intervém, com a finalidade precípua de otimizar a relação equidade-eficiência-bem-estar social.

Assim, as externalidades geradas pela disseminação da educação impõem o dever de impor políticas de comando e controle a fim de instituir organização superior das condutas adotadas pelas instituições educacionais que vão desde o funcionamento, a organização, o regramento, o currículo até o estabelecimento de prazos e índices de qualidade, para garantir a oferta, quer pela esfera privada, quer pela pública, de um fundamento básico a todos os cidadãos. No sistema educacional brasileiro, a instância superior de regulação é o Conselho

³⁹ Art. 167, IV, da Constituição Federal: “São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;[...]”. (BRASIL, 2003).

Nacional de Educação (CNE), criado pela Lei federal nº 9.131/1995, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior. Há, ainda, os conselhos estaduais e municipais.

Quanto ao entendimento do CNE como um órgão regulador, Nunes *et al.* (2002, p. 21) argumentam que, por sua atividade fiscalizadora e punitiva, além de consultiva e normatizadora, o CNE tem status de agência reguladora, embora fora criada com natureza jurídica distinta, uma vez que tanto o referido Conselho, quanto as agências, “regulam para o público e não apenas para o próprio Estado”. Entretanto, a regulação vigente se volta apenas para o estabelecimento de regras para o ensino, sendo, portanto, limitado, com pouca eficácia em aspectos econômicos, essenciais para a análise de investimento, previsão de cenários e de impacto qualitativo. Nunes, Martignoni e Ribeiro (2006) alertam:

A relevância econômica da educação superior brasileira e o peso relativo do setor privado reforçam a necessidade de reflexão sobre uma forma de regulação econômica para a educação superior, que precisaria estar atenta aos aspectos econômicos próprios de uma economia de mercado, (com ênfase nas chamadas “falhas de mercado”: monopólios, oligopólios, dumping, etc.). No entanto, a natureza do marco regulatório para a educação superior tem, como visto acima, forte ênfase sobre a supervisão das atividades de ensino das IES em detrimento da regulação das suas atividades econômicas. (NUNES; MARTIGNONI; RIBEIRO, 2006, p. 65).

Ressalte-se que o fenômeno urgente de regulação no meio educacional é de ordem econômica: a crescente oligopolização das instituições privadas de ensino, via fusões e aquisições. Conforme relatório periódico da KPMG Corporate Finance, no Brasil, em 2022, foram realizadas 53 (cinquenta e três) fusões e aquisições no setor da educação, resultado equivalente ao de 2008, quando houve o melhor desempenho e o reconhecimento do setor como categoria a ser analisada isoladamente⁴⁰. Na atualidade, os cinco maiores grupos do ramo educacional em operação no Brasil acumulam receita líquida de R\$ 17,86 bi (dezessete bilhões e oitocentos e sessenta milhões de reais)⁴¹, montante equivalente a 21,3% de todo o gasto com educação realizado pela União em 2022⁴². A omissão quanto à temática tende a aprofundar a desigualdade escolar, especialmente na primeira fase da educação básica, vez que 61% dos pais de família com os estratos de renda mais altos matriculam seus filhos em escolas privadas e “são os pobres aqueles que frequentam a escola estatal” (TAFNER, 2018, p. 310).

⁴⁰ Vide relatório disponível em: <<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2023/4/pesquisa-fusoes-e-aquisicoes-2022-4%C2%BA-trimestre.pdf>>. Acesso em 17 set 2023.

⁴¹ As empresas são: Cogna Educação (R\$ 5,47 bi); YUDQS (R\$ 4,85 bi); Ânima Educação (R\$ 3,63 bi); Cruzeiro do Sul Educacional (R\$ 2,15 bi); Ser Educacional (R\$ 1,76 bi). Dados retirados de <<https://www.infomoney.com.br/cotacoes>>. Acesso em 17 set 2023.

⁴² Em 2022, a União dispendeu R\$ 84 bi (oitenta e quatro bilhões de reais) com educação, conforme notícia publicada em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/gasto-da-uniao-com-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino-atinge-133-8-do-minimo-constitucional-em-2022>>. Acesso em 17 set. 2023.

Na educação, a distribuição de riqueza se configura na correção de desigualdades pela transferência direta dinheiro por meio programas de permanência escolar e de outras assistências que exijam a contrapartida da frequência escolar, de bolsas estudantis, e, até mesmo, de programas de financiamento universitário. Tais ações partem do raciocínio de que as oportunidades não são iguais para todos e que a intervenção estatal é imprescindível para garantir um conjunto mínimo de condições iguais e universais. Os Programas de Rendimento Mínimo para a Frequência Escolar (MISA) – em inglês, Minimum Income for School Attendance – são típicos instrumentos de transferência de renda para diminuição da pobreza que têm vinculação educacional. As experiências mais notáveis ocorreram no Brasil, com o “Bolsa-Escola⁴³”, e no México, com o “Progresá”.

De modo genérico, os Programas MISA foram construídos a partir da problemática de que os indivíduos mais pobres, especialmente em famílias lideradas por mulheres, afastam os dependentes da escola para os inserirem irregularmente no mercado de trabalho, geralmente em subempregos, o que resulta na evasão escolar e no baixo rendimento do aprendizado revelado por altas taxas de repetência. Assim, se constituem de repasses monetários periódicos, geralmente mensais, a famílias que possuem renda *per capita* dentro dos limites da pobreza e da extrema pobreza, condicionados à comprovação da frequência mínima escolar por mês de crianças e adolescentes na educação básica. Além de reduzir a pobreza e universalizar a educação básica, os Programas MISA possuem efeitos multiplicadores, pois trazem como resultados secundários e sustentáveis o aumento do capital humano⁴⁴ e a busca pela erradicação do trabalho infantil. Também desencadeiam a necessidade do aprimoramento da infraestrutura educacional, dado o aumento da demanda pelos serviços públicos, e a orientação para o trabalho por parte dos beneficiários, tanto na inserção em atividades produtivas, quanto no aumento da produtividade (LAVINAS *et al.*, 2001).

Outra forma de incentivo direto por meio da renda é a subvenção econômica pela concessão de bolsas e de financiamento estudantil. Exemplos brasileiros são o Fundo de

⁴³ O Bolsa-Escola, que é uma espécie de Programa MISA, foi estabelecido em âmbito federal pela Lei nº 10.219/2001 e objetivou garantir renda mínima a famílias carentes com filhos entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos matriculados no ensino fundamental e com, no mínimo, 85% de frequência, mediante o pagamento de R\$ 15 (quinze reais) por dependente, limitado a três benefícios por família. Foi incorporado ao Programa Bolsa-Família em 2003.

⁴⁴ O capital humano pode ser entendido como os investimentos feitos por indivíduos em educação, formação e atendimento de saúde que aumentam sua capacidade produtiva. (ROSEN; GAYER, 2015, p. 132).

Financiamento Estudantil (Fies)⁴⁵ e o Programa Universidade para Todos (Prouni)⁴⁶ e são ações voltadas para a democratização do acesso à educação superior. A partir da análise de desempenho dos bolsistas do Prouni no Enade, Sousa (2012) constata que um dos principais entraves ao ensino superior advém de questões econômicas, haja vista a comprovação das capacidades e do mérito, tendo sido, ainda que parcialmente, superados por ambas as iniciativas. Já Casali e Mattos (2015) reconhecem tais programas, ao lado dos sistemas de cotas, como partes de uma política pública baseada nas ações afirmativas, que visam corrigir e eliminar distorções sociais históricas oriundas de qualquer tipo de discriminação, seja racial, étnica, de gênero ou de outra ordem, acrescendo às causas econômicas o legado social negativo.

A principal crítica aos programas de transferência de renda e subsídios reside na aparente ausência de incentivos⁴⁷ para que os beneficiários sejam estimulados a melhorar sua condição de vida por meio de esforços individuais e, assim, abandonem o recebimento da assistência, numa espécie de perpetuação da dependência. Sen (2015) reconhece a importância do debate, pois as transferências de renda são onerosas para o Estado, mas combate esse pensamento ao afirmar que a provisão pública de serviços elementares, como assistência médica gratuita e educação pública, deve ponderar a relação de causa e efeito entre um problema estrutural revelado pela ausência de capacidades e funcionamentos individuais, tais como longevidade, condições de saúde e moradia, alfabetização, em relação à escassez de renda, entendida como uma questão consequente da primeira:

a privação de capacidades é mais importante como critério de desvantagem do que o baixo nível de renda, pois a renda é apenas instrumentalmente importante e seu valor derivado depende de muitas circunstâncias sociais e econômicas (SEN, 2015, p. 175).

Desse modo, ao entender as limitantes estruturais, é possível sopesar os possíveis incentivos oriundos da intervenção pública, mediante a combinação de parâmetros específicos

⁴⁵ Instituído pela Lei federal nº 10.260/2001 e reformulado pela Lei federal nº 13.530/2017, o Fies objetiva financiar estudantes em cursos superiores não gratuitos, ofertados por IES não gratuitas, com valores de financiamento e taxas de juros variáveis de acordo com a renda familiar do interessado. Os requisitos são nota mínima de 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos nas provas e resultado acima de zero na redação, ambas as avaliações do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), e renda familiar bruta per capita de até 3 (três) salários-mínimos. Disponível em: <<https://accessunico.mec.gov.br/fies>>. Acesso em 17 set 2023.

⁴⁶ O Prouni é um programa de oferta de bolsas de estudo integrais ou parciais de 50% do valor da mensalidade, em cursos de nível superior ofertados por IES privadas, voltado para indivíduos sem diploma de nível superior. Foi criado pela Medida Provisória nº 213/2004 e depois convertido na Lei federal nº 11.096/2005 e possui como requisitos: participação em duas edições anteriores do Enem, com nota mínima de 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos nas provas e resultado acima de zero na redação; ter renda familiar bruta mensal entre 1,5 (um e meio) e 3 (três) salários mínimos; ter cursado ensino médio em escola pública e/ou em escola privada enquanto bolsista; ser pessoa com deficiência; ser professor da rede pública, para cursar licenciaturas ou pedagogia. Disponível em: <<https://accessunico.mec.gov.br/prouni>>. Acesso em 17 set 2023.

⁴⁷ Um pressuposto fundamental da economia enquanto ciência é o de que os indivíduos reagem a incentivos, pois, a todo instante, realizam escolhas racionais pela análise custo-benefício, ou seja, são induzidos a agir por algum fenômeno externo e que resultem no maior benefício possível. (MANKIW, 2021b).

e de condicionantes, como a idade, gênero, frequência escolar e desempenho acadêmico, por exemplo. É com este viés que Lavinias *et al.* (2001, p. 9) entendem os Programas MISA como um investimento social que “que mitiga as atuais deficiências de bem-estar, ao mesmo tempo que expande as capacidades futuras”.

De posse da visão de longo prazo o Estado, por meio da educação, tem amparo para cumprir a função estabilizadora de combater o desemprego⁴⁸, aumentar a produtividade e desenvolver novas tecnologias, além de contribuir para a redução da desigualdade da renda. Para a criação de inovação, e, assim, romper com a produção de baixo valor agregado, Velloso (2009) é taxativo ao apontar que a educação pública brasileira precisa ser contemporânea e ter como premissa a qualidade, com enfoque para além do ensino básico, como preveem os regramentos em vigor:

Ao lado dessas frentes estratégicas, existe uma alta prioridade, sem cuja consecução não teremos economia do conhecimento – transformar o Brasil em país de alto conteúdo de capital humano, interagindo com inovação/tecnologia. Isso significa, antes de tudo, educação fundamental de qualidade como base do sistema educacional (acabando com o “ídolo de pés de barro”); e universalização, em médio prazo, do ensino médio (de qualidade). Por outro lado, é essencial estabelecer como conteúdo principal da educação os códigos da modernidade: desenvolver o raciocínio cognitivo, aprender a comunicar-se, aprender a tomar iniciativas. É a ideia de educação permanente (*Lifelong Education*). (VELLOSO, 2009, p. 31)

Nesse sentido, uma reforma educacional intensa e efetiva assume papel prioritário, capaz de formar sólido capital humano que, conforme Mankiw (2021a), enseja na redução da desigualdade. Na mesma linha, Lavinias *et al.* (2001) afirmam que o estímulo à educação cria ativos de alto valor em meio à pobreza que têm o efeito de erradicá-la no longo prazo e promover o crescimento econômico.

A educação também é capaz de ampliar as possibilidades a longo prazo e reduzir a taxa de desemprego, quer este seja de origem friccional, cíclica ou estrutural⁴⁹, sendo fortemente correlacionada ao poder de negociação dos trabalhadores. Por sua vez, o aumento do poder de barganha, na maioria dos casos, está relacionado à escolaridade: quando o trabalhador possui baixa qualificação, pode ser facilmente substituído. Esta facilidade se dá por conta da existência

⁴⁸ Em termos econômicos, desemprego significa uma subutilização de um ou mais fatores de produção, mas é mais frequentemente relacionado ao fator trabalho. A taxa de desemprego tem uma relação inversa com o crescimento da atividade econômica e com a inflação: quanto maior a produção, menor o desemprego; quanto menor o desemprego, maiores os salários; quanto maiores os salários, maiores os custos de produção; quanto maiores os custos, maior o nível de preços, o que gera inflação. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2017).

⁴⁹ Samuelson e Nordhaus (2012) distinguem o desemprego em duas categorias de acordo com o nível da atividade econômica: de equilíbrio e de desequilíbrio. O desemprego cíclico tende a ser positivo e ocorre em situações de expansão. Já o desemprego cíclico e o estrutural ocorrem em situações de desequilíbrio econômico. Vide SAMUELSON; NORDHAUS, 2012, p. 528-530.

de um exército de reserva⁵⁰ que, além de ser fonte de trabalhadores, achata salários em razão da grande demanda por emprego. Contrariamente, quando o indivíduo desenvolve vasta gama habilidades e detém conhecimento específico e denso, possibilita estabilidade, baixo risco de substituição e imposição de condições, inclusive as referentes à remuneração (SAMUELSON; NORDHAUS, 2012. GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2017).

As flutuações inerentes ao funcionamento da economia são a causa do desemprego cíclico ou conjuntural, especialmente em casos de recessão econômica, sendo involuntário e incerto quanto à duração. O nível educacional pode não ser impeditivo para a perda do emprego, mas é fator decisório na reinserção no mercado de trabalho em novos postos ou na recolocação profissional em novas carreiras, pois, dada a escassez de oferta de empregos, os indivíduos mais escolarizados podem se dispor a trabalhar a taxas salariais vigentes, inferiores em caso de crescimento econômico.

O desemprego friccional ocorre, frequentemente, em curto prazo e, em alguns casos, tem conotação positiva, pois pode se originar de preferências individuais e não diretamente de situações macroeconômicas, como o desemprego estrutural: recolocação profissional, busca por melhores salários, aumento do tempo para lazer, mudança de local de residência, dentre outros. No que concerne às preferências de emprego, a educação atua como elemento diferencial, sendo mais bem remunerado aquele que possui capital intelectual mais elevado, ou como motor para uma nova carreira, como no caso de uma segunda graduação, por exemplo. Também pode ocorrer de forma involuntária, mas é rapidamente saneado em contextos de ajuste equilibrado entre a oferta e a demanda por trabalho. De modo oposto, sem situações de desequilíbrio, o desemprego friccional pode se tornar estrutural.

O desemprego estrutural é consequência, sobretudo, de avanços tecnológicos e é o mais impactado pela ausência de políticas educacionais efetivas, haja vista que a tecnologia impõe a eliminação de postos de trabalho por elevar significativamente a produtividade. As variações setoriais são comuns em economias de mercado imersas na globalização e quanto maior o nível de qualificação da mão de obra, a capacidade de desenvolver novos produtos e novos negócios, gerar novos empregos e maior possibilidade de adaptação às tendências de mercado, o que reduz o desemprego em longo prazo. Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2017) sugerem que programas educacionais contínuos de incentivo à requalificação profissional e para o ingresso tardio de adolescentes e jovens na População Economicamente Ativa, com vistas à

⁵⁰ Em resumo, de acordo com a teoria marxista, o progresso tecnológico ocasionado pelo capitalismo leva à substituição de homens por máquinas, deteriorando as condições de trabalho e aumentando a quantidade de indivíduos dispostos a vender sua força de trabalho por salários aquém do real valor.

dedicação exclusiva aos estudos, tendem a diminuir os impactos dos desempregos friccional e estrutural.

Como visto, a educação promove desenvolvimento humano e crescimento econômico, de modo confluyente com a missão prioritária do Estado de promover a justiça social com sustentabilidade. Assim, pode ser usado como instrumento de bem-estar, do particular ao coletivo, o que permite o aprimoramento de capacidades individuais, a elevação da produtividade, a formação de cidadãos conscientes e ativos na promoção do bem comum, a expansão da renda agregada e a diminuição de desigualdades sociais. Tais ideais estão no cerne da missão da Universidade Estadual de Goiás (UEG), o braço estadual do ensino superior em Goiás, que subsiste para

Produzir e socializar o conhecimento científico e o saber, desenvolver a cultura e a formação integral de profissionais e indivíduos capazes de se inserirem criticamente na sociedade e assim promoverem a transformação da realidade socioeconômica do Estado de Goiás e do Brasil. (UEG, 2023)

As próximas sessões tencionam destrinchar a atuação da UEG na graduação presencial ao longo de 20 (vinte) anos completos de unificação.

2.2 UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS: DESCRIÇÃO QUANTITATIVA

A Universidade Estadual de Goiás é uma instituição de ensino superior, que atua pelo viés científico no tripé ensino-pesquisa-extensão. Possui gestão pública, abrangência estadual, sendo gratuita, de livre acesso, laica, e, portanto, possui como princípios, dentre outros, o respeito à liberdade de pensamento e expressão, a universalidade do conhecimento, a pluralidade ideológica, democratização da educação e a obediência aos princípios da administração pública (GOIÁS, 2020).

Representa o braço do Estado na promoção e socialização da educação superior e acadêmica, por meio da formação de profissionais especializados em diversas áreas do conhecimento capazes de pensar criticamente e agir de modo ativo na sociedade para mudar a própria realidade e, assim, promover a transformação e o desenvolvimento do estado de Goiás como um todo. (UEG, 2023).

Normativamente, possui como objetivo sumário a oferta da educação superior, em nível de graduação e pós-graduação, a fim de conceder titulação acadêmica e habilitação profissional, ambas com qualidade, em diversas áreas. (GOIÁS, 2020).

A UEG é uma autarquia integrante do Poder Executivo goiano e foi criada por meio da Lei estadual nº 13.456/1999 pela transformação da então Universidade Estadual de Anápolis e

a vinculação administrativa de outras 28 (vinte e oito) faculdades isoladas, localizadas em diversos municípios goianos, à época consideradas como autarquias estaduais.

Quando de sua concepção até o corrente ano, a UEG esteve jurisdicionada à secretaria de estado responsável pela execução da política de desenvolvimento da ciência e da tecnologia⁵¹. Com a promulgação da Lei nº 21.792/2023, a UEG passou a estar jurisdicionada administrativamente à Secretaria-Geral de Governo (SGG), órgão que tem como principal atributo o assessoramento estratégico direto ao Chefe do Poder Executivo e que, dentre outras competências, deve apoiar e acompanhar a gestão do ensino superior mantido pelo Estado, ainda que a política e o fomento à pesquisa e a política da educação superior estejam sob a tutela da atual Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e também da UEG, como se lê:

Art. 5º À SGG competem:

[...]

XV – o apoio e o acompanhamento da gestão do ensino superior mantido pelo Estado.

[...]

Art. 40. À SECTI competem:

[...]

IV – a formulação, a articulação e a difusão da política estadual relacionada ao fomento e à pesquisa, também a avaliação e o controle do Ensino Superior mantido pelo Estado;

[...]

VI – a formulação da política da educação das instituições de Ensino Superior geridas pela administração estadual;

[...]

Art. 69. À UEG competem:

I – a formulação e a execução da política estadual de educação de nível superior no âmbito de sua área de atuação;

[...]

(GOIAS, 2023)

No que tange ao financiamento, originalmente o recurso orçamentário destinado à extinta FUEG provinha do Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia de Goiás, estabelecido pela Constituição Estadual de Goiás. A partir da Emenda Constitucional nº 33/2003, a educação superior estadual passou a figurar no rol das vinculações constitucionais obrigatórias das receitas de impostos do estado para a transferências de recursos para a educação. Tal percentual

⁵¹ Vide artigo 1º do Decreto estadual nº 5.112, de 27 de agosto de 1999.

restou definido na ordem de 2% (dois por cento), mesmo após a edição de novas modificações constitucionais.

Contudo, em 2019, por intermédio da Emenda Constitucional nº 64/2019, a UEG deixa de possuir destinação específica e passa a ter vinculação orçamentária adstrita à pasta executora da política educacional, especificamente do ensino, em Goiás⁵², a atual Secretaria de Estado da Educação (SEDUC).

Como pode ser observado, da leitura dos normativos e da prática da gestão universitária, existe evidente sobreposição de funções no que concerne ao planejamento e à execução do ensino superior estadual em Goiás, o que termina por gerar ausência de concertação e insegurança na implementação de projetos que visem o claro propósito e o aperfeiçoamento da educação superior estadual em Goiás. A este respeito, Oliveira e Ferreira (2008) argumentam que desde a concepção da UEG sua razão de existir é obscurecida:

Os documentos referentes à criação e à organização da UEG evidenciam que não há clareza quanto à sua concepção e às suas funções sociais. Em alguns documentos há indícios de uma universidade mais voltada para a resolução dos problemas do Estado e, em outros, a ideia de universidade para formar profissionais para o mercado e/ou para produzir conhecimento. (OLIVEIRA, FERREIRA; 2008, p. 204).

Em resumo, a falta de uniformidade e direcionamento dificultam o exercício da autonomia científico-pedagógica, administrativa e de gestão financeira prevista na Carta Magna brasileira e na Lei da Autonomia da UEG⁵³, o que, em certo sentido, prejudicam a oferta de um ensino superior que, apesar de gratuito, seja de qualidade.

Em relação à localização, a UEG é a única entidade integrante da administração indireta que foi criado e ainda subsiste com sede administrativa – Gabinete do Reitor – localizada no interior do estado, no município de Anápolis, localizado a 55km da capital Goiânia⁵⁴, o que reflete o objetivo do projeto original da interiorização do ensino superior em Goiás.

Atualmente, está localizada em 39 (trinta e nove) municípios goianos, nos termos da Figura 2.1, e, a partir da expedição da Lei nº 20.748/2020 e do Decreto nº 9.593/2020, encontra-se organizada em 8 (oito) campus e 33 (trinta e três) unidades universitárias vinculadas.

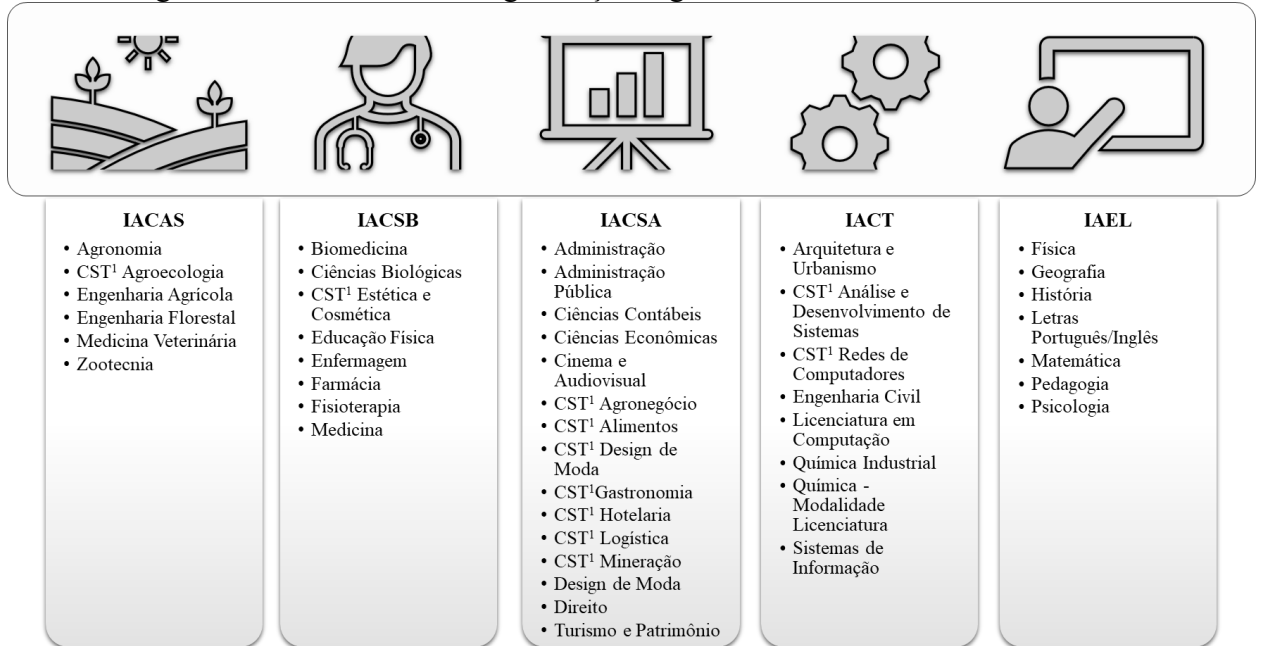
⁵² O artigo 158 da Constituição do Estado de Goiás vigora, atualmente, com a seguinte redação: “Art. 158. O Estado aplicará, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

⁵³ Lei estadual nº 18.971, de 23 de julho de 2015. Disponível em <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/93363/lei-18971>.

⁵⁴ A recente Lei estadual nº 21.792/2023 criou, no âmbito da administração direta de Goiás, a Secretaria de Estado do Entorno do Distrito Federal (SEDF), que tem sede em Brasília-DF. Assim, a UEG e a SEDF são os únicos órgãos integrantes do Poder Executivo goiano que não possuem sede em Goiânia. Para a gestão administrativa da UEG, em questões estratégicas, o distanciamento tende a se transformar em isolamento e adoção de postura passiva em relação à integração junto aos demais órgãos governamentais para atuação colaborativa em objetivos para além da educação.

matriculados equivalente a 820 (oitocentos e vinte) discentes, e atendimento, para além das unidades administrativas da UEG, aos municípios de Valparaíso de Goiás, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto.

Figura 2.2 – UEG: cursos de graduação segundo Instituto Acadêmico, 2023



¹CST: Curso Superior de Tecnologia

Fonte: elaborado pela autora com dados de BI UEG, 2023.

Na pós-graduação, a UEG atua por intermédio de 17 (dezessete) Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (PPG), sendo 3 (três) mestrados profissionais, 13 (quatorze) mestrados acadêmicos e 2 (dois) doutorados acadêmicos, vez que o PPG em Recursos Naturais do Cerrado é o único credenciado tanto em nível de mestrado e quanto de doutoramento.

Em relação aos recursos financeiros e orçamentários, para o exercício de 2023 foram autorizados pouco mais de 360,8 milhões de reais para as despesas da Universidade, cujo valor empenhado até o mês de agosto correspondia a 91,0%, porém com execução de, aproximadamente, 190 milhões de reais (52,6%). Do montante já comprometido, ou melhor, empenhado, cerca de 76,3% destinam-se ao pagamento das despesas classificadas como Grupo 1, isto é, remuneração salarial de servidores e encargos dela derivados. Para a realização de Investimentos (Grupo 4), foram alocados somente 4,5% dos recursos ou cerca de 14,82 milhões. Tais valores apontam para o arrefecimento orçamentário e o conseqüente sucateamento pelo qual perpassa não só a UEG, mas também as demais IES públicas brasileiras.

2.2.1 Ensino superior e graduação

O Estado brasileiro, por meio da Constituição Federal de 1988, é imperatório ao condicionar a obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão ao funcionamento e manutenção das universidades, ainda que tal princípio não as distingam das demais categorias de IES⁵⁶. Para alcançar a compreensão da aplicabilidade da diretriz, é preciso esclarecer as partes.

Pelos termos propostos pelo filósofo Israel Scheffler (1966), o ensino pode ser entendido como “uma atividade cujo rendimento é a aprendizagem e cuja prática deverá respeitar a integridade intelectual do estudante e sua capacidade de julgamento independente” (SCHEFFLER, 1966, p. 173 *apud* CASTRO, 2019, p. 16). A pesquisa consiste na exploração de meios para a criação e disseminação do conhecimento científico, o que significa, que a pesquisa “é o aprofundamento do conhecimento já existente, nascido da busca por soluções, da busca pelo novo, do gosto pela investigação, pela descoberta”, ou seja, “um excelente exercício de maturidade científico-sociocultural” (SLEUTJES, 1999, p. 106). E a extensão é a atividade que “e se chega ao conhecimento prático, assimilado culturalmente e desenvolvido para responder a demandas da vida cotidiana” (MOITA; ANDRADE, 2009, p. 272).

O ensino é o insumo básico e deve gerar instrução, crescimento intelectual e pensamento crítico. A pesquisa é o motor multiplicador do ensino: fortalece e potencializa o aprendizado para que este seja disseminado, ou melhor, se estenda e, assim, tenha como produtos finais efeitos positivos na sociedade, o que por sua vez, gera mais conhecimento e cidadania. A inseparabilidade do tripé ensino-pesquisa-extensão reside em seu caráter cíclico e interdependente.

De acordo com Sleutjes (1999, p. 110), a relação indissociada entre ensino, pesquisa e extensão concede às universidades uma tripla função: “produzir conhecimentos através da pesquisa, formar profissionais através do ensino e atuar de forma cidadã através da extensão”. Nesse sentido, é certo que tal princípio exige que o ensino superior como um todo seja tridimensional de fato, já que o é de direito, sendo comparado por Moita e Andrade (2009, p. 269) à Santíssima Trindade, cujas atividades de ensino, pesquisa e extensão sejam dotadas de personificação imbricada e tenham “igual importância e íntima unidade” na práxis universitária.

⁵⁶ De acordo com o Decreto federal nº 9.235/2017, as IES podem ser credenciadas como faculdades, centros universitários, universidades e instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, equivalentes às universidades federais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107>. Acesso em 7 out 2023.

Cada pilar possui uma dimensão específica no processo educativo: no ensino tem-se a dimensão formativa, na pesquisa, a dimensão criativa e na extensão, a dimensão transformadora. Assim, a inseparabilidade e a similitude de tratamento dos três pilares repercutem em formação socioprofissional completa, consciente, ética, experimentada, comprometida e contemporânea.

Como enfoque principal deste estudo, o ensino é apontado como uma atividade intermediária entre a pesquisa e a extensão, sendo estes últimos, ao mesmo tempo, causa e consequência do primeiro, a fim de aproximar o discernimento teórico do cotidiano do saber popular e da atualidade. No Brasil, o processo formativo que o ensino propicia é tido, pela conceituação legal, como educação. O artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei federal nº 9.394/1996 ou LDB Nacional – apresenta a seguinte definição:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. (BRASIL, 1996).

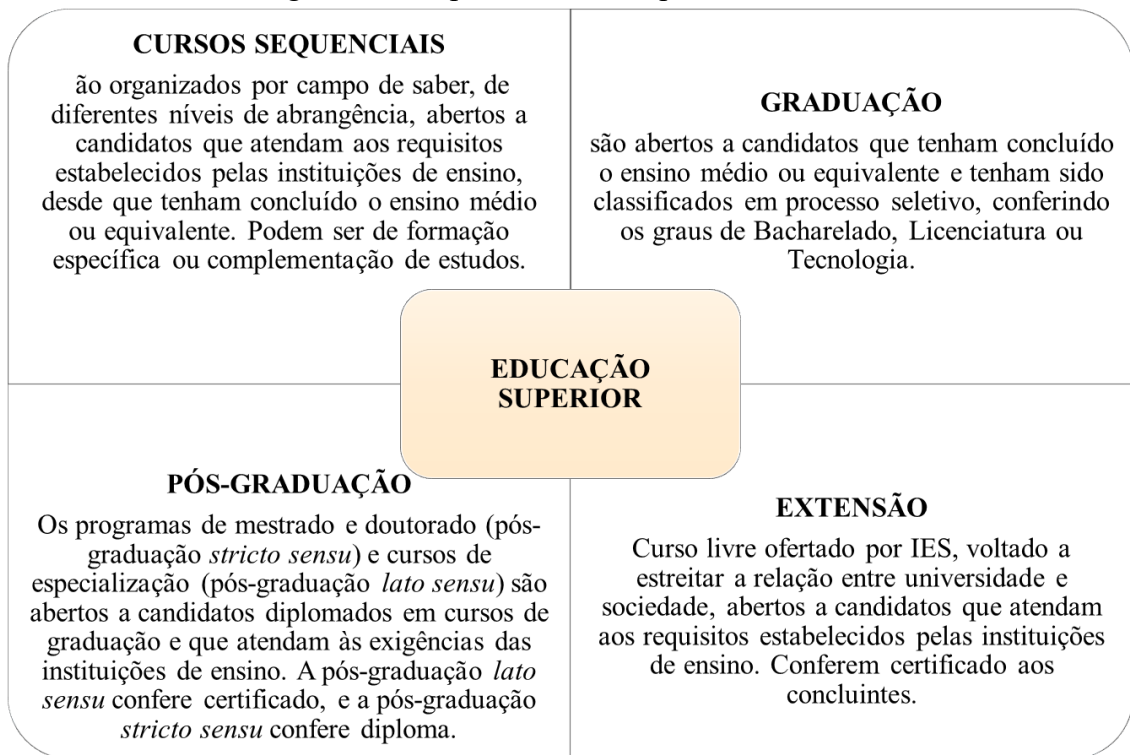
O ensino enquanto educação, portanto, se caracteriza pela formação do juízo, da arte de aprender, do comportamento e do caráter, da formação de motivações e do desejo por investigar fenômenos sociais ou da natureza. (KOURGANOFF, 1990 *apud* SLEUTJES, 1999).

A educação brasileira se divide em dois níveis, conforme a LDB Nacional: a) a educação básica, que se subdivide entre educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e, b) a educação superior. Por sua vez, a educação superior acontece por meio de cursos superiores, que podem ser ofertados em duas modalidades: presencial, ofertada pelo método tradicional de interação pessoal e física em, pelo menos, 75% das aulas e em todas as avaliações pelo aluno; e à distância, aquela ofertada com mediação tecnológica⁵⁷, sem limitação espaço-tempo.

Os cursos superiores são aqueles que se destinam a conceder um título de formação em uma área específica a indivíduos que atendam a dois requisitos obrigatórios: conclusão de todas as etapas da educação básica e aprovação em processo seletivo específico. Os cursos superiores variam de acordo com o grau acadêmico a ser alcançado e são tipificados como: cursos sequenciais, cursos de graduação, cursos e programas de pós-graduação e cursos de extensão. (MEC, 2023). A Figura 2.3 apresenta breve descrição da classificação acadêmica dos cursos superiores.

⁵⁷ O artigo 1º do Decreto federal nº 9.057/2017 define a educação a distância como “a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.” Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm#art24>. Acesso em 8 out. 2023.

Figura 2.3 – Tipos de cursos superiores no Brasil



Fonte: elaborado pela autora com base em MEC, 2023.

Como visto, os cursos superiores de graduação diferenciam-se pela habilitação profissional concedida ao profissional diplomado. Os bacharelados são aqueles cujo conteúdo é afeto a uma área do conhecimento, mas é ministrado de forma ampla, a fim de que sejam graduados indivíduos aptos a exercerem atividades profissionais, acadêmicas ou culturais, integrantes de carreiras regulamentadas ou não por lei, como, por exemplo, o curso de Direito ou Agronomia. As licenciaturas visam formar, essencialmente, professores para a educação básica, como os cursos de Pedagogia ou Geografia. Finalmente, os tecnológicos são cursos voltados à formação de profissionais especializados em determinadas áreas do mercado de trabalho, com cunho tecnológico, como Produção Sucroalcooleira ou Gestão Hospitalar.

A Tabela 2.1 aponta os quantitativos das matrículas ensino da graduação para o ano de 2021 no Brasil, em Goiás e na UEG, conforme o último Censo da Educação Superior divulgado. Naquele ano, no Brasil quase 9 (nove) milhões de pessoas estavam matriculadas em algum curso superior de graduação, presenciais e à distância, sendo que pouco mais de 3% deste total estavam localizados em Goiás e cerca de 0,2% estavam sendo ensinados pela UEG, fato que aponta para os desafios institucionais a serem enfrentados para que esta efetive a missão de transformar a realidade socioeconômica nacional.

No montante goiano, a capilaridade da UEG representou, aproximadamente, 6% do total de matrículas, frente à concorrência com outras 105 (cento e cinco) IES, sendo 91,4% privadas,

o que demonstra a elevada privatização do primeiro estágio do ensino superior em Goiás. A proporção de matrículas em IES privadas corrobora para tal afirmação: são 216.029 (duzentos e dezesseis mil e vinte e nove) alunos matriculados, o equivalente a 76,9% do total.

Tabela 2.1 – Matriculados nos cursos de graduação nas modalidades presencial e a distância por classificação acadêmica no Brasil, em Goiás e na UEG, 2021

Local	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico	Outra	Total
Brasil	5.691.473	1.648.328	1.618.846	27.907	8.986.554
Goiás	186.631	49.192	44.844	307	280.974
UEG	7.426	8.232	979	0	16.637
Proporção Goiás/Brasil	3,28%	2,98%	2,77%	1,10%	3,13%
Proporção UEG/Goiás	3,98%	16,73%	2,18%	0,00%	5,92%
Proporção UEG/Brasil	0,13%	0,50%	0,06%	0,00%	0,19%

Fonte: INEP, 2023.

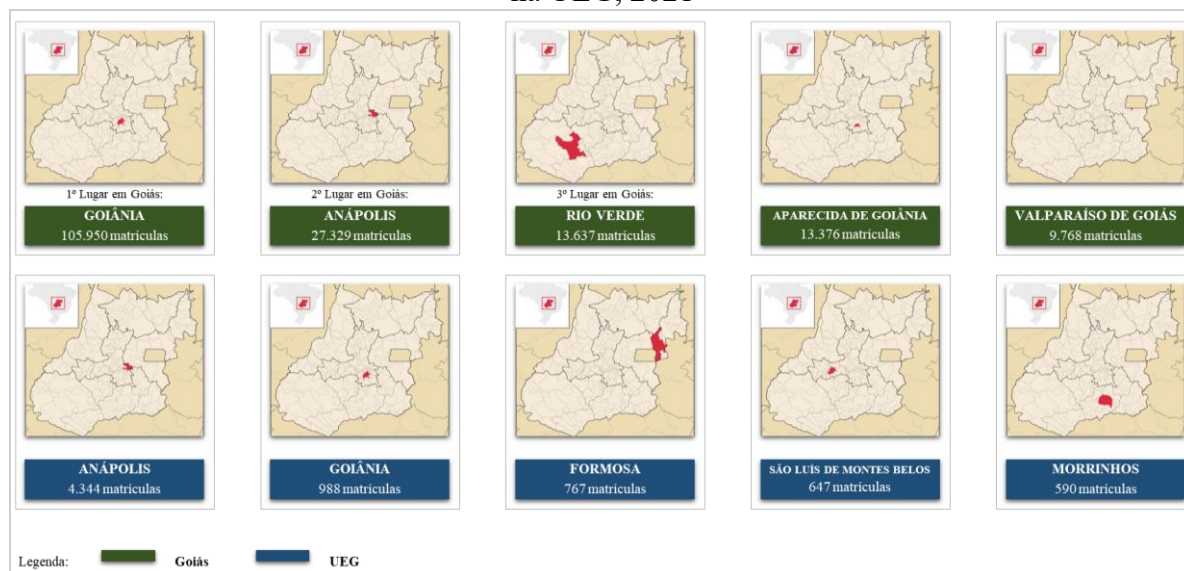
Além disso, a vocação para a formação de professores se confirma na UEG: do total de matriculados em cursos de graduação em licenciatura em Goiás no ano de 2021, 16,7% originaram-se da UEG, e, ainda, do somatório das matrículas das três classificações ofertadas pela IES, 49,5% estavam em cursos daquele tipo, sendo a maior proporção registrada dentre as classificações da UEG e entre as localidades analisadas. Tal configuração reflete um contrassenso em relação aos números do Brasil e de Goiás, cujos cursos de bacharelado representaram a maior parcela em 2021: 63,3% do total de alunos matriculados, sendo ainda mais representativos em Goiás: 66,4%.

Outra variável que aponta para um comportamento oposto da UEG diz respeito à participação dos cursos tecnológicos, isto é, aqueles que mais se aproximam das demandas mercadológicas. Em níveis nacional e estadual, os cursos superiores de tecnologia correspondem a 18,0% e 16,0% do conjunto de matrículas de 2021, já na UEG a participação desta classificação acadêmica é da ordem de 5,9%, o que corrobora para a orientação voltada para o abastecimento da carreira docente da educação básica.

Em relação à localização geográfica do ensino da graduação, dos 246 (duzentos e quarenta e seis) municípios goianos, 41,0% apresentaram número de matrículas em 2021, mesmo que em quantidade unitária, como é o caso de Carmo do Rio Verde, Colinas do Sul e Vicentinópolis. Em 46 (quarenta e seis) municípios havia discentes matriculados na UEG. Contudo, a distribuição espacial é marcada pela concentração, embora em menor intensidade na UEG: em Goiás, 60,5 % das matrículas do ano de 2021 estavam acumuladas em 5 (cinco) municípios, enquanto na UEG, a parcela de concentração em 5 (cinco) municípios era da ordem de 44,1%. Conforme demonstra a Figura 2.4, que apresenta o ranqueamento das matrículas em

Goiás e na UEG em valores absolutos, a capital Goiânia e o município de Anápolis são concentradores em ambas as segmentações.

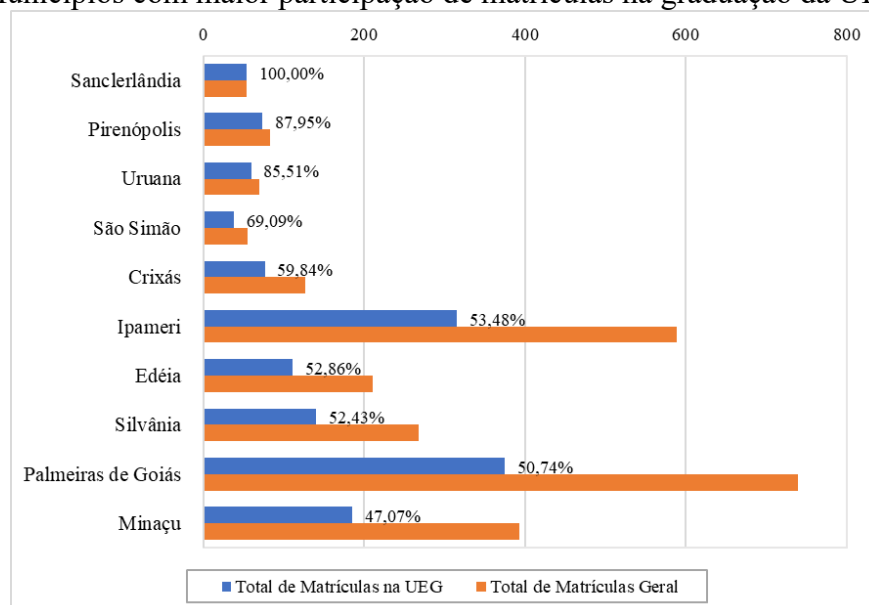
Figura 2.4 – Cinco municípios com maior número de matriculados na graduação em Goiás e na UEG, 2021



Fontes: elaborado pela autora com dados de INEP, 2023 e ABREU, 2006.

No que concerne à proporção de matriculados por município, torna-se evidente a socialização do conhecimento ocasionada pela função expansionista conferida à UEG no interior de Goiás. Em nove das dez localidades apresentadas na Figura 2.5, a parcela de matriculados da UEG representava, em 2021, mais de 50% dos estudantes do ensino superior.

Figura 2.5 – Municípios com maior participação de matrículas na graduação da UEG, 2021



Fonte: elaborado pela autora com dados de INEP, 2023.

Nos dez municípios ranqueados, a UEG se faz presente quer por meio do ensino a distância, quer por meio de unidades físicas. Em Uruana e São Simão foram estabelecidos polos do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) em parceria com as prefeituras locais. Já em Silvânia e Palmeiras de Goiás, a UEG possui Unidades Universitárias instaladas. Nas demais localidades, as atividades da IES são ofertadas tanto presencialmente, quanto à distância, sendo, no caso de Sanclerlândia, o único meio de acesso à educação superior pelos residentes do município.

Os números de 2021 são apenas demonstrativos de um projeto de interiorização do ensino superior destinado à UEG desde a sua criação, tendo como base três pilares: a abertura de unidades de ensino, o aumento de vagas, especialmente nas licenciaturas, e a diversificação da oferta de cursos de graduação. Estas ações foram pensadas sob o mote de modernizar o interior de Goiás, sobretudo o mercado de trabalho. O percurso desta intenção na graduação presencial será objeto das próximas sessões.

2.2.2 Trajetória da graduação presencial

O panorama da graduação presencial na UEG ao longo de vinte e três anos pode ser compreendido pelas informações constantes na Tabela 2.2, que permitem a análise da oferta e da demanda por vagas na UEG, bem como o acesso e a permanência ao ensino superior e, por fim, ao sucesso da intervenção pública na educação⁵⁸.

A elucidação das variáveis se torna relevante. As vagas ofertadas referem-se ao somatório da parcela disponível para ocupação do número total de discentes que determinado curso está autorizado a distribuir ao longo dos processos seletivos, somados os tempos de duração dos cursos. O número de inscritos no vestibular dizem respeito ao total de indivíduos que se candidataram às vagas ofertadas e pretendem realizar o processo seletivo para ingresso no curso. Já os conceitos de matriculados, ingressantes e concluintes relacionam-se à condição dos discentes e correspondem, respectivamente, ao total de discentes vinculados formalmente aos cursos disponibilizados pela IES, ao total de discentes que efetivaram a matrícula na

⁵⁸ As informações relativas aos anos 2000 a 2008 foram retiradas das sinopses estatísticas anuais do Censo da Educação Superior, elaborado e publicado pelo INEP, haja vista que só existe uma universidade pública estadual em Goiás. Já os números relativos ao período de 2009 a 2022 foram obtidos junto à Pró-Reitoria de Graduação da UEG, por meio de pedido protocolado nos autos do processo administrativo SEI nº 202300003009482. A autora agradece expressamente ao Prof. Dr. Raoni Ribeiro Guedes Fonseca Costa, Pró-Reitor de Graduação, e a Diogo Ramos Ferreira, Gerente de Tecnologia, pela prestação na disponibilização dos dados.

primeira etapa dos cursos e, por fim, ao somatório de discentes que alcancem a integralização de todos os requisitos para a conclusão dos cursos no ano de referência. (UFJF, 2023).

Tabela 2.2 – UEG: quantitativo de vagas ofertadas, inscritos no vestibular e discentes matriculados, ingressantes e concluintes dos cursos de graduação presenciais, 2000-2022

Ano	Vagas Ofertadas	Inscritos no Vestibular	Matriculados	Ingressantes	Concluintes
2000	7.575	27.404	11.372	3.985	1.543
2001	10.050	23.225	18.352	6.382	1.624
2002	18.375	22.509	31.575	7.941	5.711
2003	20.325	28.017	34.113	9.040	6.672
2004	20.025	36.229	33.431	7.626	8.153
2005	19.275	29.550	28.795	7.138	11.114
2006	18.225	36.695	25.478	8.341	6.101
2007	16.425	30.164	25.607	5.841	5.256
2008	15.675	32.865	24.325	6.574	5.206
2009	10.690	28.954	18.133	5.927	3.198
2010	16.395	30.871	18.866	7.049	3.367
2011	21.090	32.347	18.455	6.016	3.281
2012	22.110	30.327	18.040	5.761	2.964
2013	23.010	22.400	17.213	5.222	2.787
2014	23.180	29.724	17.163	5.508	2.715
2015	23.320	29.057	16.226	6.230	2.728
2016	23.010	22.083	16.231	5.990	2.773
2017	23.020	26.221	16.897	6.657	2.890
2018	23.200	25.476	17.717	6.925	2.203
2019	23.514	19.992	18.600	6.928	2.418
2020	21.713	20.174	15.437	3.324	2.125
2021	19.828	11.901	13.998	3.460	2.378
2022	18.603	10.515	12.342	3.410	2.185

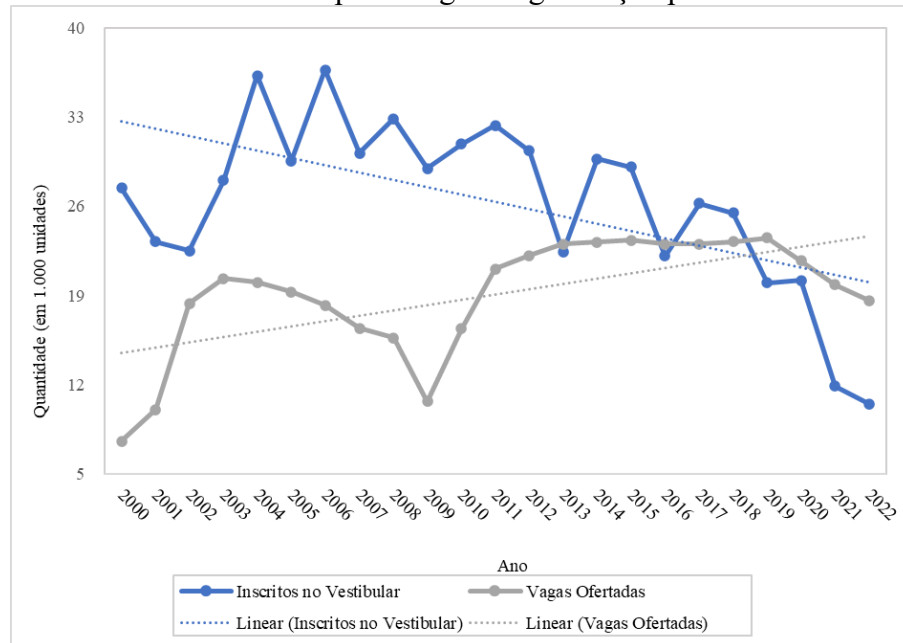
Fontes: INEP, 2023. UEG, 2023.

Na UEG, a oferta e a demanda pelo início da carreira no ensino superior presencial podem ser conhecidas, respectivamente, pela combinação entre a quantidade de vagas disponíveis e o número de inscritos no vestibular, modelo de processo seletivo ainda adotado na IES em referência, ainda que grande parcela das universidades públicas utilizem as notas no Enem como critério classificatório para o ingresso de discentes. A Figura 2.6 apresenta a evolução das duas variáveis no período entre 2000 e 2022.

A oferta de vagas possui trajetória ascendente, com tendência de crescimento e concentração ao longo dos anos, observada pelo aumento progressivo das vagas a partir de 2011, alcançando o ápice em 2019, comprovada pela forte assimetria dos dados. O número médio de oferta situa-se em 19.071 (dezenove mil, setenta e uma) vagas e a maior variação

anual positiva pode ser observada em 2002, quando as vagas cresceram 82,8% em relação a 2001 e 142,6% em relação ao ano 2000, quando foi ofertado o menor número de cadeiras acadêmicas, primeiro ano da IES recentemente instituída. Em oposição, a queda mais acentuada foi observada entre 2008 e 2009: um decréscimo de 31,8% nas vagas.

Figura 2.6 – UEG: oferta e demanda pelas vagas da graduação presencial na UEG, 2000-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

No que se refere à demanda por vagas, a evolução do total de inscritos tem inclinação decrescente, concentrada entre 2004 e 2012, com ponto máximo em 2006 e quantidade média aproximada de 26.378 (vinte e seis mil, trezentos e setenta e oito) inscritos. A menor demanda foi observada no último ano de análise: 2022. Contudo, a queda mais acentuada ocorreu entre 2020 e 2021, quando, em 2021, o número de candidatos caiu cerca de 41,0%.

O comportamento da oferta e da demanda por vagas na graduação presencial da UEG, mantendo todos demais fatores constantes e de modo superficial, pode ser visualizado pela Figura 2.6. De acordo com a teoria econômica, a graduação presencial da UEG atinge o equilíbrio entre o biênio 2018-2019, quando a concorrência global se aproximou de 1 (um) candidato por vaga, o que do ponto de vista da eficiência econômica é o cenário desejável, o que resulta na maximização do bem-estar tanto do ofertante – o governo – quanto do demandante – os potenciais discentes.

Os anos de 2013 e 2016 também apresentaram concorrências próximas 1 a (um) candidato por vaga, porém, em ambas as combinações se obtêm ineficiência econômica dado o excedente gerado do lado da demanda, o que reflete o quanto os demandantes estão dispostos

a consumir o bem, no caso, a graduação presencial ofertada pela UEG. Do ponto de vista da equidade social, excedentes do lado da demanda são as reais medidas de bem-estar econômico, pois levam em conta as preferências dos demandantes:

Os economistas costumam partir da hipótese de que os compradores são racionais ao tomar decisões e de que suas preferências devem ser respeitadas. Essas pessoas fazem o possível para alcançar seus objetivos, dependendo da oportunidade. [...] Nesse caso, os consumidores são os melhores juízes de quanto benefício obtêm dos bens que compram. (MANKIWI, 2021b, p. 114)

Contudo, da análise de mercado, a baixa procura pela oferta da graduação presencial pela UEG pode ser reflexo de um descompasso entre as preferências dos estudantes, que levam em conta os benefícios individuais alcançados após a formação profissional e o ensino ofertado e, ainda, de uma possível baixa qualidade do ensino caracterizada redução progressiva da concorrência para o ingresso na IES. Em ambos os casos, a análise da eficiência tal qual ora debatida deveria percorrer as demandas particulares de cada curso, o que foge ao escopo do presente trabalho.

No entanto, cabe ressaltar que tais hipóteses são corroboradas por Van Zanten (2005), que destaca duas causas elementares para a concorrência na oferta da educação: a diminuição da demanda por educação e a aquela que busca atrair os melhores discentes, comparando-os com outros em condições socioeconômicas semelhantes. Para a autora, a queda na demanda por educação pode ser originada por fatores demográficos, como maior número de unidades educacionais em uma região em detrimento de outra, ou pela preferência do público-alvo. Quanto ao segundo aspecto, Van Zanten (2005) aponta duas origens da competição:

Em primeiro lugar, para que surja esse tipo de concorrência deve haver uma diversidade acadêmica e social relativa entre o alunado potencial. [...] Em segundo lugar, esse tipo de concorrência supõe que não exista um sistema que distribua autoritariamente os alunos entre as escolas, em razão de suas características. (VAN ZANTEN, 2005, p. 569-570)

Assim, a análise da concorrência passa pelo tamanho da oferta em outras IES, fenômeno que ocorre no contexto goiano, como já mencionado e, em segundo plano, mas com importância fundamental, reside, em essência, os incentivos dados para a oferta pública do ensino superior, tanto no volume e qualidade dos recursos humanos e físicos, como intervenção estatal e regulação no mercado privado, o que, no caso brasileiro, culminou com o grande estímulo à privatização do ensino superior pela via dos já mencionados programas PROUNI e FIES.

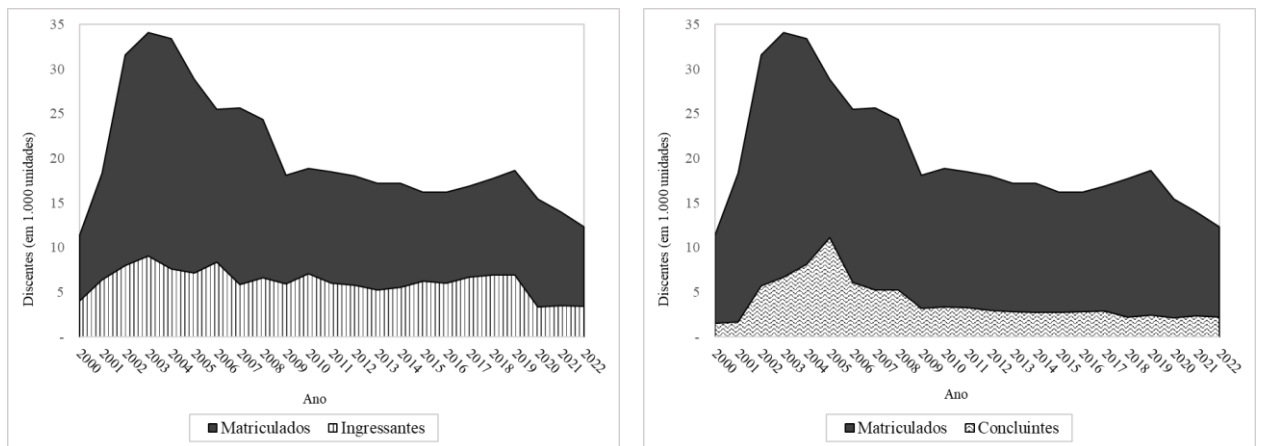
Dessarte, o que se deve ter em mente é que o ensino superior oferecido pela UEG é financiado por recursos públicos, o que, idealmente, deveria convertê-lo em um bem sem exclusão e sem rivalidade no consumo. Assim, com base no conceito de bens públicos e bem-

estar social, o nível ótimo do ensino deve ser aquele em que todos tenham oportunidades iguais de acesso e permanência.

A razão entre o total de ingressantes em um ano e o total de inscritos no processo seletivo do ano anterior permitem identificar, ainda que vagamente, a taxa de sucesso na captação de novos discentes⁵⁹. Entre 2000 e 2022, a taxa média de assertividade dos processos seletivos é de 23,6%, ou seja, a cada 100 (cem) candidatos, apenas 24 ingressam na Universidade. O pico desta análise ocorreu em 2003, ocasião em que 40,2% dos estudantes inscritos no vestibular acessaram a graduação presencial da UEG. O pior desempenho ocorreu em 2007, com o montante de 15,9% de ingressantes quando comparados ao número de vestibulandos.

Além de visualizar a confluência de interesses entre oferta e demanda pelo ensino, é imperioso analisar o segundo estágio da oferta, após o ingresso do discente na UEG, ou seja, do total de inscritos, quantos ingressam e quantos concluem o curso, demonstrando a composição do quantitativo de matriculados. A Figura 2.7 aponta para a distribuição de discentes matriculados, ingressantes e concluintes na graduação presencial da UEG em vinte e três anos.

Figura 2.7 – UEG: total de matriculados, ingressantes e concluintes da graduação presencial, 2000-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

A trajetória das matrículas da graduação presencial da UEG é moderadamente assimétrica, com valores concentrados acima da média aproximada de 20.364 (vinte mil, trezentos e sessenta e quatro) discentes nos primeiros anos de existência da IES – entre 2002 e

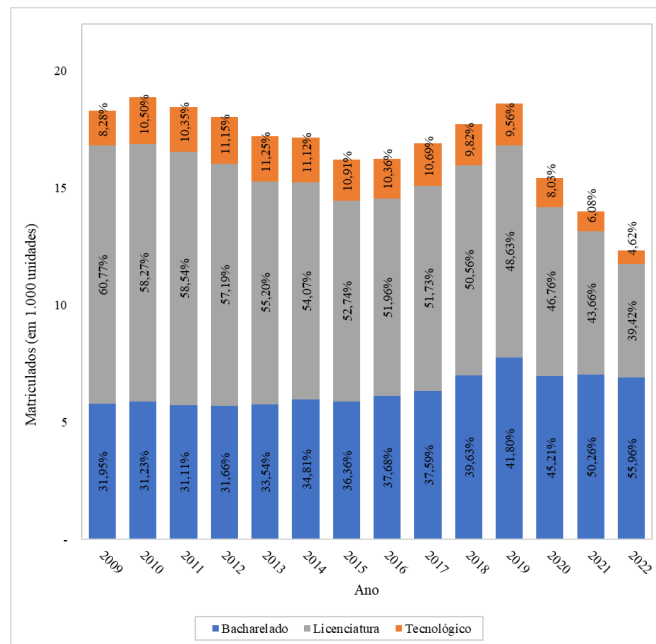
⁵⁹ Na UEG, existem dois processos seletivos para a graduação presencial ao longo do ano letivo, com maior parcela da oferta de vagas para ingresso no ano letivo posterior. Geralmente, as provas dos certames são realizadas nos meses de novembro e dezembro para o início das aulas em fevereiro/março e nos meses de abril/maio para o início das aulas em agosto.

2008, com o número máximo de beneficiários da oferta estadual do ensino da graduação em Goiás no ano de 2003. A maior discrepância é observada a partir de 2020, com os resultados de 2021 e 2022 comparáveis à gênese da conformação da UEG como IES integrada, o ano 2000, o que pode ser explicado, parcialmente, pela baixa demanda observada a partir de 2019, especialmente.

Em relação à classificação acadêmica, a diferenciação dos dados foi iniciada apenas em 2009 e, como demonstra a Figura 2.10, até o ano de 2020 a graduação presencial da UEG confirmou o papel de uma IES destinada à formação de professores, vez que apenas nos últimos anos, 2021 e 2022, a participação das matrículas nos cursos de bacharelado no total de matrículas foi majoritária.

De modo aparente, no recorte de catorze anos, há o intento para uma substituição da licenciatura pelo bacharelado e, assim, uma inversão do papel da UEG: os cursos de bacharelado presenciais passam de 18 (dezoito) em 2009 para 22 (vinte e dois) em 2022, enquanto os cursos de licenciatura presenciais são reduzidos de 11 (onze) para 9 (nove) nos mesmos anos. No entanto, para confirmar tal assertiva é necessário estudo minucioso acerca das turmas e dos locais de oferta, não sendo objeto deste trabalho.

Figura 2.8 – UEG: distribuição da graduação presencial entre as classificações acadêmicas, 2009-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

Merece destaque a performance dos cursos de tecnologia na graduação presencial no período 2009-2022, cujo período mais favorável esteve no decênio 2010-2019, quando sua

participação esteve mais próxima aos níveis estadual e federal em 2021, como visto. De acordo com o BI UEG (2023), nesse período, o número da tipologia dos cursos em análise se elevou em 60,0% passando de 10 (dez) cursos de tecnologia presencial em 2009 para 16 (dezesseis) em 2018. O reflexo desta expansão foi o aumento da participação dos discentes dos cursos de tecnologia presenciais no todo da graduação presencial, com resultado mais expressivo de 11,25% em 2013. No entanto, em 2022 o número de cursos restou reduzido aos patamares de 2010: 12 (doze) cursos, com impacto significativo no percentual de matriculados.

Quanto à composição dos matriculados, têm-se que, na média, de 31,0%, ou seja, cerca de um terço dos discentes da UEG são calouros, enquanto 18,1% são concluintes. Entre 2015 e 2018, a proporção de ingressantes no total de discentes matriculados foi superior à média, alcançando seu apogeu em 2017, com valor de 39,4%. Todavia, este desempenho não representa aumento na captação de discentes, mas sim o decréscimo no número de matriculados, uma vez que o grau de assimetria dos dados é mais acentuado nos primeiros anos de análise. A média anual de ingressantes equivaleu a 6.142 (seis mil, cento e quarenta e dois) ingressantes por ano, sendo o ano de 2003 o marco como o maior número de novos discentes na UEG.

O quantitativo de concluintes apresenta distribuição heterogênea, com maior nível de concentração nos anos de 2009 a 2011 e forte assimetria em relação ao número médio de 3.887 (três mil, oitocentos e oitenta e sete) concluintes anuais. O melhor desempenho foi verificado em 2005, quando o número de discentes que concluíram os cursos atingiu 250% da média.

Além da investigação de dados absolutos, torna-se imprescindível analisar o grau de ociosidade das vagas, a capacidade de manutenção de discentes na IES e o sucesso obtido com a oferta do ensino, evidenciado pelo percentual de formandos. Para tanto, são calculadas medidas de variação ao longo do tempo, como a taxa de ocupação, a taxa de permanência e a taxa de conclusão, que analisam o desempenho da IES na graduação presencial mediante a apreciação conjunta das vagas, das matrículas, dos ingressantes e dos concluintes e são qualificados segundo os critérios da própria UEG, explicitados na Figura 2.11.

Figura 2.9 – Qualificação do desempenho das taxas de ocupação, permanência e conclusão, segundo os critérios da UEG



Fonte: elaborado pela autora com dados de BI UEG, 2023.

A utilização ou não da máxima capacidade formativa da IES é medida pela taxa de ocupação, que é computada pela divisão de discentes matriculados e a quantidade de vagas disponibilizadas por ano.

A taxa de permanência reflete, sucintamente, a disposição dos discentes de não abandonar a IES é foi computada conforme a metodologia proposta por Lobo (2012) que, ao estudar o índice de evasão das IES brasileiras, estabeleceu a fórmula a seguir, com a finalidade de mensurar dados globais, haja vista que não considera a origem dos ingressantes, se por processo seletivo, transferência ou outra causa:

$$TX_PERM = \frac{M_n - Ig_n}{M_{n-1} - Eg_{n-1}} \times 100$$

onde,

- TX_PERM = taxa de permanência;
- M_n = matrículas do ano vigente;
- M_{n-1} = matrículas do ano anterior ao ano vigente;
- Eg_{n-1} = concluintes do ano anterior ao ano vigente;
- Ig_n = ingressantes do ano vigente.

Já a taxa de conclusão foi calculada tendo como base os estudos de Moreira *et al.* (2022), que tem como fundamento o ano de ingresso dos discentes, sendo considerado para o presente estudo a duração média ($dmed$) 4 (quatro) anos para a formação integral do discente.

$$TX_CONC = \frac{Eg_n}{Ig_{n-dmed} - Fdmed} \times 100$$

onde:

- TX_CONC = taxa de conclusão;
- Eg_n = concluintes do ano vigente;
- Ig_{n-dmed} = ingressantes do ano inicial analisado;
- $Fdmed$ = discentes falecidos durante o período de integralização do curso.

Considerando que não foram disponibilizadas informações dos discentes falecidos, foi realizada a estimativa de óbitos com base na taxa de mortalidade anual entre os adultos⁶⁰ em Goiás, nos anos de 2000 a 2022.

⁶⁰ A taxa de mortalidade da população adulta foi calculada pela razão entre o número de óbitos de residentes em Goiás com idade acima de 20 (vinte anos), retirados do Sistema DATASUS para 2000 a 2022, e a população residente de mesma idade também residente em Goiás, obtidos no sistema SIDRA/IBGE e banco de dados do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB). Para o ano de 2022, foi realizada a média de óbitos de 2019, 2020 e 2021. Os dados do DATASUS estão disponíveis em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/obt10go.def>> e os do IMB estão disponíveis em: <<https://www.imb.go.gov.br/bde/>>.

A Tabela 2.3 apresenta os resultados da mensuração das taxas informadas para a UEG no período de 2000 a 2022. Para o ano 2000 a taxa de permanência não pôde ser calculada por ser o ano inicial de funcionamento da UEG em sua forma unificada. Do mesmo modo, a taxa de conclusão somente foi obtida a partir de 2003, em razão de ter sido o primeiro ano com turmas finalizadas.

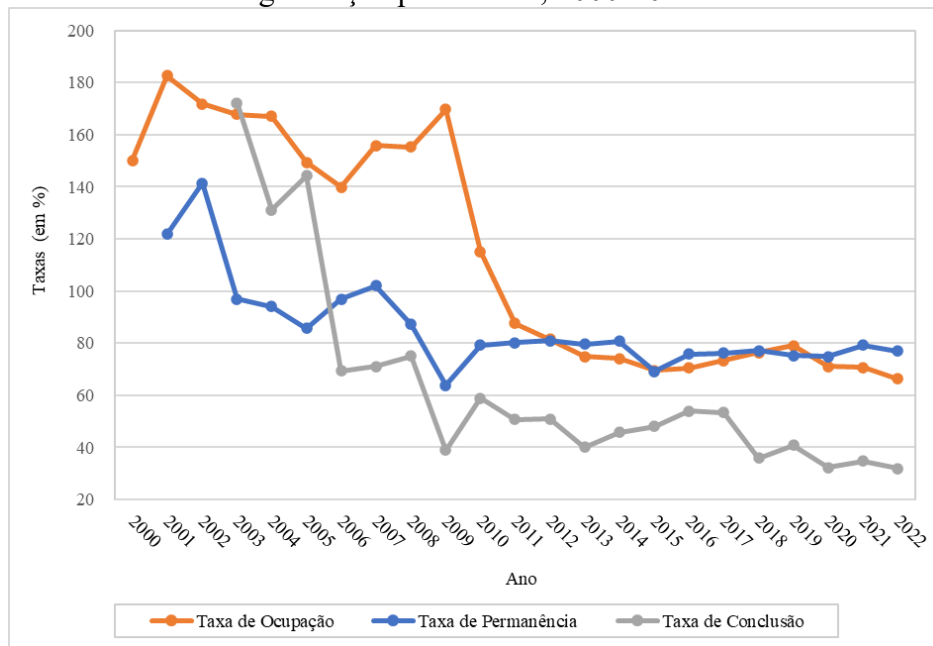
Tabela 2.3 – UEG: taxas de ocupação, permanência e conclusão dos cursos de graduação presenciais, 2000-2022

Ano	Taxa de Ocupação	Taxa de Permanência	Taxa de Conclusão
2000	150,13	-	-
2001	182,61	121,78	-
2002	171,84	141,28	-
2003	167,84	96,94	172,24
2004	166,95	94,04	131,10
2005	149,39	85,68	144,16
2006	139,80	96,92	69,28
2007	155,90	102,01	70,98
2008	155,18	87,22	75,01
2009	169,63	63,84	39,00
2010	115,07	79,12	58,87
2011	87,51	80,26	50,76
2012	81,59	80,92	50,83
2013	74,81	79,54	40,07
2014	74,04	80,79	45,82
2015	69,58	69,19	48,08
2016	70,54	75,87	53,99
2017	73,40	76,09	53,31
2018	76,37	77,05	35,83
2019	79,10	75,24	40,91
2020	71,10	74,85	32,30
2021	70,60	79,16	34,75
2022	66,34	76,87	31,92

Fonte: elaborado pela autora com dados de INEP, 2023 e UEG, 2023.

Em vinte e três anos de análise, é possível identificar o aumento progressivo da ociosidade no ensino da graduação da UEG: o percurso traçado pela taxa de ocupação é formado de extremos – inicia com sobrecarga de até 182,6% da capacidade de ensino presencial e termina com vacância da ordem de 33,7% do potencial total de oferta da educação superior. Assim, a evolução da taxa de ocupação da UEG é negativamente inclinada, com ritmo de queda acelerado ao longo dos anos e taxas marginais decrescentes, como pode ser observado pela Figura 2.12.

Figura 2.10 – UEG: evolução das taxas de ocupação, permanência e conclusão dos cursos de graduação presenciais, 2000-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

Os resultados apontam forte desequilíbrio no uso da capacidade de ensino, especialmente em relação à primeira década que demonstram, principalmente, uma possível falha de dimensionamento da oferta da graduação superior pela UEG: ou há sobrecarga, o que reflete deficiência da aprendizagem, ou há subestimação do quantitativo de vagas disponíveis para a ampla concorrência. A assimetria é confirmada por proporções exorbitantes, vez que entre 2000 e 2010, todos os índices de ocupação anual ultrapassam o limite máximo de vagas ofertadas, com destaque para os anos de 2000 e 2001, cujas proporções estiveram próximas ao dobro das vagas disponíveis. Cumpre-nos ressaltar que os valores excessivos da taxa de ocupação impactam direta e positivamente no desempenho da taxa de permanência e de conclusão.

De modo geral, o desempenho da taxa de ocupação da UEG foi elevado entre 2000 e 2012 e mediano entre 2013 e 2022. Possíveis causas para o já mencionado extrapolamento do número de vagas ofertadas residem: a) na vigência do Programa Universidade para os Trabalhadores da Educação (UTE), especialmente da Licenciatura Plena Parcelada, que ofertou cursos de graduação para além dos limites físicos da UEG por meio de convênios com diversos organismos públicos e privados⁶¹; e, b) no quantitativo residual dos discentes outrora matriculados nas faculdades isoladas, quando da criação da UEG. No entanto, a assertividade

⁶¹ Algumas informações sobre estas ações constam na Subseção “2.3.1.1 - PPA 2000-2003: Programa ‘Universidade Participativa’” deste trabalho.

de ambas as hipóteses carece de melhor elucidação, não sendo objeto de escrutínio por este trabalho.

No que concerne à taxa de permanência na graduação presencial da UEG, os dados apontam, também, para um declínio ao longo do período analisado, porém com menor intensidade, vez que, a partir de 2016 a queda na taxa de permanência ocorre a taxas crescentes e tendência à estabilidade, embora os resultados da última década apresentem forte variação em relação à taxa média de permanência, que equivaleu a 86,1%.

A variação negativa da qualidade da taxa de permanência da graduação presencial da UEG pode ser dividida em três estágios: 1) num primeiro momento, entre 2001 e 2008, os índices de permanência são satisfatórios e o desempenho da IES é classificado como alto, sobretudo em razão do superdimensionamento da capacidade; 2) em seguida, passa-se a uma fase de instabilidade, com alternância entre desempenhos altos e medianos entre 2009 e 2014; 3) por fim, entre 2015 e 2022, o desempenho é classificado como mediano e a taxa média dos últimos oito anos analisados atinge o patamar de 75,5%, ou seja, atualmente, a cada cem discentes matriculados, um quarto evadem da UEG, seja para uma outra IES, seja como abandono dos estudos.

Lobo (2012) aponta como causas comuns aos setores público e privado, o despreparo dos discentes para o ensino superior decorrente da baixa qualidade e eficiência da educação básica; a escassez de recursos financeiros dos discentes para conceder maior tempo de dedicação aos estudos; a falta de maturidade quando da escolha profissional; a rígida legislação para a autorização e credenciamento de cursos; a inércia das instituições na criação de mecanismos que retenham alunos, como a pouca aproximação da teoria com o mercado de trabalho e o despreparo dos professores, fruto da desvalorização da carreira e dos baixos incentivos para a qualificação docente.

A taxa de conclusão evidencia sucesso na obtenção do grau acadêmico pretendido, no tempo delimitado pelas diretrizes do curso. No caso da UEG, a taxa de conclusão é um evidente fracasso. A curva do nível de conclusão é a que possui maior declividade, com agressivo ritmo de queda, com taxas marginais decrescentes em quase todo o período. A partir de 2009 a taxa de conclusão da graduação presencial na UEG é qualificada como baixa, atingindo o patamar de 31,9% em 2022, ou seja, a cada cem alunos matriculados na UEG, 68 (sessenta e oito) não se formam na UEG.

O desempenho ruim da taxa de conclusão se configura como um desdobramento do potencial mediano para conter a evasão na graduação presencial, o que nos remete a um cenário de baixa captação, pouca retenção e ínfimo sucesso, isto é, embora a UEG seja capaz de gerar

bem-estar ao ofertar a educação superior em quantidades satisfatórias à comunidade, com garantia de amplo acesso, a efetividade deste poder é anulado pela ineficiência na manutenção da formação em médio prazo, o que prejudica a sustentabilidade da provisão desta modalidade de ensino pelo Estado.

2.2.3 Corpo funcional

A quantidade e a qualidade da oferta da educação estão intimamente ligadas à qualidade e à quantidade dos insumos utilizados para produzi-la. No que tange à qualidade do ensino, Waltenberg (2006) diferencia insumos monetários, tais como salários de professores e funcionários, infraestrutura técnica e predial, dos insumos não-monetários, como a escolaridade dos professores, qualidade do pessoal administrativo, e afirma que os últimos têm impacto significativo no desempenho acadêmico dos discentes.

Já do ponto de vista da quantidade e da concorrência, Van Zanten (2005) argumenta que a busca pelo aprimoramento da qualidade do ensino e, assim, o avanço na captação e retenção de alunos passa pela escolha de professores com formação elevada e funcionários de apoio com capacitação comprovada, sendo o fator trabalho, portanto, elemento primordial para o êxito nesta disputa.

Nesse sentido, torna-se relevante conhecer alguns aspectos quantitativos do fator trabalho na oferta da graduação presencial na UEG que impactam de forma qualitativa no ensino superior ministrado, a saber o tipo de vínculo e a escolaridade do corpo funcional⁶² da IES, que se encontra dividido em duas categorias de servidores públicos: docentes e técnicos-administrativos⁶³. A Tabela 2.4 apresenta o quantitativo de servidores e a participação de ambas as categorias no período de 2003 a 2022⁶⁴.

⁶² As informações relativas ao corpo funcional da UEG foram obtidas junto à Gerência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da UEG, por meio de pedido protocolado nos autos do processo administrativo SEI nº 202300003009481. A autora agradece expressamente aos servidores Talles Mendes de Castro, Diretor de Gestão Integrada, Claudiomar Rodrigues Goulart Júnior, Gerente de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas e Luciana Martins Brandão, Coordenadora de Avaliação e Gestão de Pessoas, pela presteza na disponibilização dos dados.

⁶³ Em razão do caráter de serviço público, as carreiras dos servidores da UEG são regidas por leis específicas. A Lei nº 13.842, de 01 de junho de 2001, instituiu o Plano de Carreira e Vencimentos do Pessoal do Magistério Público Superior da Universidade Estadual de Goiás e a Lei nº 16.835, de 15 de dezembro de 2009, dispôs sobre o quadro permanente e o Plano de Cargos e Remuneração dos servidores efetivos da área técnico-administrativa da Universidade Estadual de Goiás. Outras leis importantes são: Lei estadual nº 14.042/2001 e Lei estadual nº 18.078/2013.

⁶⁴ Esclarece-se que a série histórica contempla apenas vinte anos, diferentemente dos dados da graduação presencial, em virtude da limitação dos registros sistêmicos de gestão das informações dos servidores estaduais em uso pelos órgãos da administração pública estadual.

Tabela 2.4 – UEG: quantidade e participação relativa de docentes e técnicos-administrativos no total de servidores, 2003-2022

Ano	Docentes	% Docentes	Técnicos-Administrativos	% Técnicos-Administrativos	Total de Servidores
2003	753	68,27	350	31,73	1.103
2004	1.144	75,46	372	24,54	1.516
2005	1.384	60,36	909	39,64	2.293
2006	1.778	56,14	1.389	43,86	3.167
2007	1.971	55,57	1.576	44,43	3.547
2008	2.071	54,30	1.743	45,70	3.814
2009	2.152	53,95	1.837	46,05	3.989
2010	2.258	54,12	1.914	45,88	4.172
2011	2.156	53,12	1.903	46,88	4.059
2012	2.138	54,00	1.821	46,00	3.959
2013	2.119	54,56	1.765	45,44	3.884
2014	2.131	54,27	1.796	45,73	3.927
2015	2.068	57,38	1.536	42,62	3.604
2016	2.008	57,97	1.456	42,03	3.464
2017	2.016	55,32	1.628	44,68	3.644
2018	2.051	56,52	1.578	43,48	3.629
2019	1.353	69,67	589	30,33	1.942
2020	1.729	75,30	567	24,70	2.296
2021	1.721	73,67	615	26,33	2.336
2022	1.805	74,37	622	25,63	2.427

Fonte: UEG, 2023.

No período compreendido entre 2003 e 2022, o total de servidores da UEG apresentou trajetória ascendente, com tendência crescente dada as variações marginais positivas, tendo como o ponto máximo do quadro funcional o ano de 2010, com quase 4.200 (quatro mil e duzentos) servidores e ponto mínimo o primeiro ano analisado – 2003. O número médio de servidores contabiliza 3.139 (três mil, cento e trinta e nove) profissionais, divididos, também na média, entre 58,6% de docentes e 41,4% de técnicos-administrativos.

A evolução do corpo funcional aponta para certa homogeneidade no quantitativo, sobretudo entre os anos de 2007 e 2008, com moderada variabilidade em relação à média nos três primeiros somatórios, evidenciadas pela taxa de crescimento da ordem de 51,3% entre 2004 e 2005. A queda mais acentuada foi observada no biênio 2018-2019, motivada pela demissão de servidores contratados temporariamente, mas com instrumentos em vigência irregular⁶⁵.

O corpo docente é formado pelo conjunto de profissionais habilitados para o exercício do magistério quer em sala de aula, quer em atividades de tutoria, pesquisa, produção intelectual

⁶⁵ Algumas informações sobre o fato constam na Subseção “2.3.1.6 PPA 2020-2023: Programa ‘Profissionais Transformando Goiás’” deste trabalho.

e extensão. Os docentes são indivíduos transmissores de conhecimento, prático e teórico, de forma a representar e a repassar didaticamente ideias e conceitos e, assim, promover o aprendizado de terceiros e, também, de si mesmos. Sleutjes (1999) enxerga o exercício da docência como um chamado vocacional pelo qual há a personificação do tripé ensino-pesquisa-extensão, pelo qual os profissionais alcançam não somente uma profissão, mas um modo de viver.

Ao longo de vinte anos, o corpo docente da UEG sofreu variações positivas, evidenciadas pela razão discente-docente que, de 45,3 alunos para cada professor em 2003 passou para 6,8 em 2022, o que permitiu a melhoria das condições de trabalho e aprimoramento do processo de ensino-aprendizagem, mediante a aproximação do docente com o aluno. Assim como no total de servidores, a evolução do quantitativo de docentes apresentou o ápice em 2010 e o resultado mais baixo em 2003 e assimetria em relação ao número médio de docentes – 1.840 – nos anos iniciais da observação. A distribuição do total de docentes entre 2003 e 2022 apresenta maior dispersão, a taxa de variação mais elevada ocorrendo entre 2003 e 2004 – 51,9% – e maior redução no ano de 2019 em relação à 2018, com queda de 34,0%.

Dada a natureza finalística da atividade de ensino, a participação relativa dos docentes no total de servidores é majoritária em todos os anos analisados, com destaque para o ano de 2004, quando três quartos dos servidores pertenciam à categoria docente. Em contrapartida, o quantitativo de técnicos-administrativos com maior participação relativa ocorreu em 2011, com proporção de 46,9% de profissionais da área-meio.

Os técnicos-administrativos são os servidores responsáveis por realizar as atividades de apoio direto e indireto nas atividades de ensino. O apoio direto pode ser observado no exercício de atividades laboratoriais, de secretaria acadêmica e, inclusive, na organização de eventos acadêmicos e de refeições de grau. Já o suporte indireto à atividade de ensino acontece por meio do planejamento e execução da gestão de recursos humanos, finanças, contabilidade, jurídica, logística, jornalística, dentre outras. Silva e Moraes (2022) concebem a atividade administrativa como imprescindível e interdependente à atuação docente e para o sucesso da formação discente. Para eles, é preciso entender que o trabalho dos servidores técnicos-administrativos

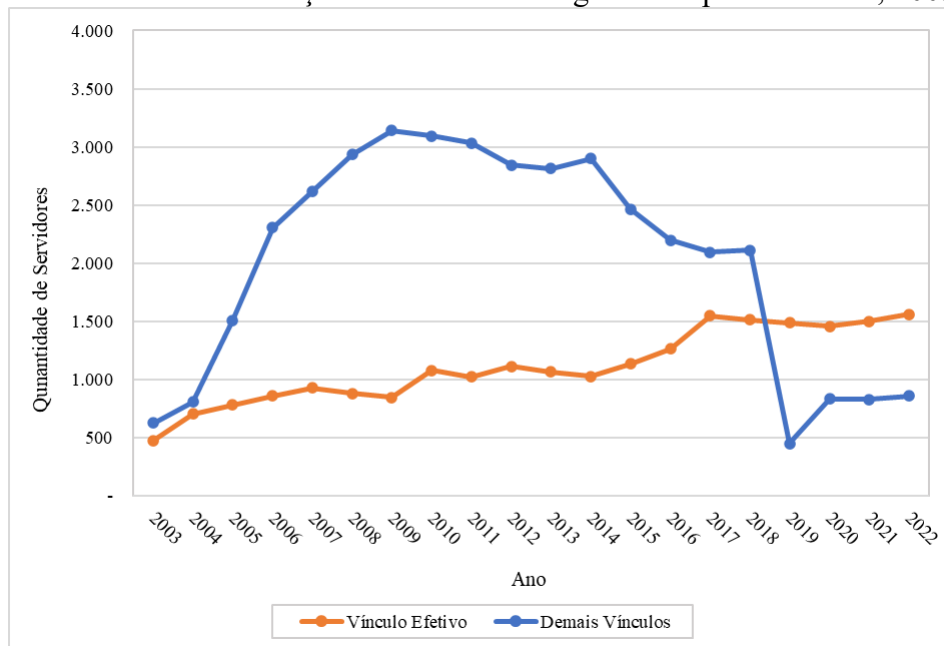
[...] pode contribuir para possibilitar aos estudantes alcançar uma condição de formação completa, unitária, como ponto de partida para transformação de sua realidade e aquisição da liberdade plena. (SILVA; MORAES, 2022, p. 2).

Na avaliação da trajetória do corpo funcional da UEG entre 2003 e 2022, a categoria dos servidores técnicos-administrativos apresenta desempenho diverso em relação aos docentes e ao total dos servidores, com involução ao longo do tempo e taxas marginais decrescentes a partir de 2008. A aproximação dos resultados em relação à média está concentrada nos anos de

2006 a 2018 e a variabilidade dos dados é percebida moderadamente nos primeiros anos estudados. O ano de 2010 foi o mais expressivo do número de técnicos-administrativos em termos absolutos e a maior variação percentual positiva ocorreu entre 2004 e 2005, quando o total de técnicos-administrativos mais que dobrou: crescimento de 144,4%. Assim como no valor total e na segmentação docente, o ano de maior decréscimo marginal foi 2019, com efeitos ainda mais severos para a área-meio, com a redução abrupta de 62,7% do total de servidores técnicos-administrativos.

A já mencionada demissão em massa de servidores temporários com contratos irregulares deu início ao rompimento com o vício da precariedade das relações funcionais na UEG, consubstanciado por perdas na qualidade do ensino, acumuladas no decorrer dos anos. Como pode ser observado pela Figura 2.11, em grande parte de sua existência a educação pública da UEG foi executada e suportada por servidores temporários.

Figura 2.11 – UEG: distribuição dos servidores segundo o tipo de vínculo, 2003-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

Entre os anos 2003 e 2022, na UEG a ruptura do *modus operandi* de contratações temporárias somente em 2019, quando a participação de servidores efetivos no total de servidores atinge o ápice: 76,6%. Cenário diverso é apresentado em 2009 quando, dos quase quatro mil servidores, apenas 21,2% deles eram efetivos, como demonstra o distanciamento entre as curvas da Figura 2.11.

A partir de 2019 foram realizadas novas contratações temporárias, porém com a finalidade correta: suprir possíveis vacâncias de servidores a fim de garantir a continuidade do serviço prestado, uma vez que a interrupção da oferta do ensino causa grandes prejuízos aos cidadãos. Além de infringir os dispositivos constitucionais, a contratação temporária na educação, especialmente na carreira docente é nociva, haja vista que salários reduzidos terminam por diminuir exigências quanto à titulação e a experiência dos servidores da educação e, por fim, minam a qualidade do ensino. Nas palavras de Matta (2005), analista do Tribunal de Contas da União,

as consequências diretas desse tipo de política de pessoal, além da inconstitucionalidade manifesta, são o recrutamento de professores iniciantes, sem experiência prática e com pouco conhecimento teórico. E pior: justamente quando o profissional contratado começa a adquirir mais experiência e adequa-se à política da instituição, seu contrato se encerra. (MATTA, 2005, p. 82)

A fragilidade do quadro de servidores evidenciada pelo vínculo trabalhista precário – elevado número de contratos temporários – e com baixa escolaridade – maioria de docentes composta por titulação de especialista – se configura em um dos empecilhos mais significativos para a definição das funções sociais da UEG no ponto de vista de Oliveira e Ferreira (2006), pois, desde sua gênese, a identidade institucional restou prejudicada pela baixa qualidade do fator trabalho o que, ao longo dos anos, se mostrou fundamental na atratividade e permanência dos discentes. A este respeito, Dias Sobrinho (2013, p. 115) corrobora: “um sistema educativo de qualidade [...] só pode existir se os atores responsáveis por sua consolidação tiverem boas condições de formação pedagógico-científica e de exercício profissional.”

Entre o corpo docente da UEG, os vínculos não efetivos são de diversos tipos: contratos temporários de professores de apoio, professores substitutos e professores emergenciais, voluntários, bolsistas, colaboradores oriundos de convênios, prestadores de serviços eventuais, e, até mesmo, pessoas sem vínculo informado. Em 2009, reproduzindo o cenário amplo da UEG 76,3% dos docentes não tinham vínculo efetivo e, após dez anos, a configuração se altera quando esta participação se reduz para 26,4%. Interessante destacar que, a partir de 2019, boa parte da composição dos docentes sem vínculo efetivo era de bolsistas, o que não muda o caráter precário do trabalho, ao contrário, o aprofunda do ponto de vista social e previdenciário. A participação bolsista alcançou o auge em 2021, quando estes correspondiam a 24,3% do total de docentes da UEG.

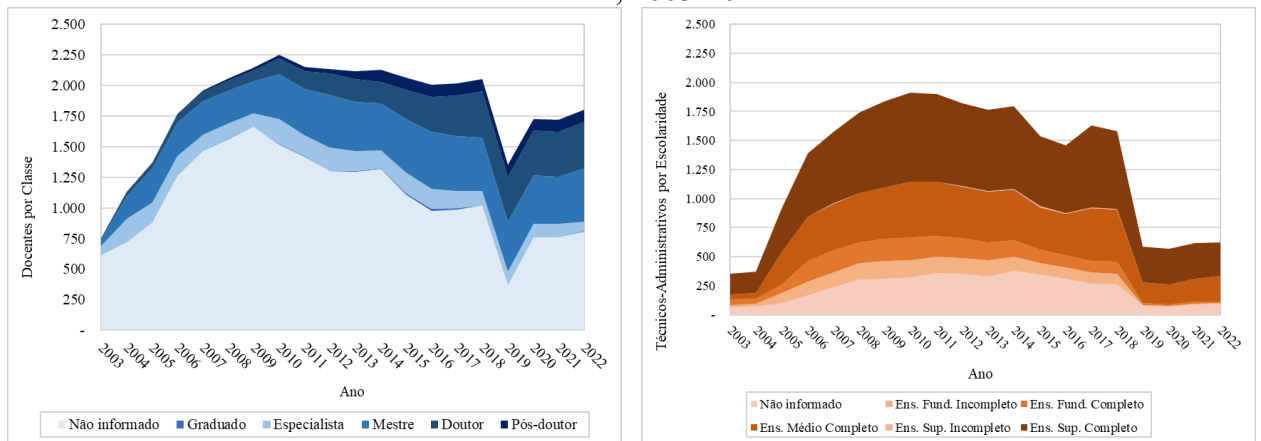
Em relação aos servidores técnicos-administrativos, os vínculos não efetivos possuem maior parcela de participação na composição desta categoria. Em todo o período analisado, os servidores efetivos foram minoria em catorze anos: entre 2005 e 2018, chegando à menor

proporção em 2014, com participação relativa de 13,0%, com 233 (duzentos e trinta e três) técnicos-administrativos efetivos. Esta configuração foi alterada, também, a partir de 2019 e alcançou seu ponto máximo em 2022, quando cerca de 89,4% do total de técnicos-administrativos era efetivo. Os tipos de vínculo precários entre os técnicos-administrativos variam entre contratos temporários, comissionados, bolsistas e estagiários, colaboradores conveniados e pessoas sem vínculo, sendo os primeiros os de maior incidência na UEG, com participação relativa acima de 80% nos anos de 2010 a 2015.

As “boas condições de formação pedagógico-científica”, consoante Dias Sobrinho (2013, p. 115), são evidenciadas por meio da escolarização do corpo funcional da IES. No entanto, dada a atividade-fim da universidade é indubitável que a qualificação mínima do corpo docente é a graduação no ensino superior. Assim, o nível de instrução dos docentes é evidenciado pelas classes previstas na carreira do magistério superior em Goiás: graduado, especialista, mestre, doutor e pós-doutor.

A Figura 2.12 aponta para a evolução da composição da escolaridade dos servidores da UEG, sendo importante chamar a atenção, preliminarmente, à elevada incidência de situações de ausência de informação, que, de acordo com esclarecimentos junto ao órgão, referem-se a erros em cadastros antigos e o número expressivo de pessoas sem vínculo, como bolsistas e estagiários.

Figura 2.12 – UEG: distribuição dos docentes por classe e técnicos-administrativos por escolaridade, 2003-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

No Brasil, o cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC), importante componente do Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), o instrumento avaliativo da qualidade das IES brasileiras pelo Ministério da Educação (MEC), considera o percentual de docentes mestres, doutores e pós-doutores, com efeito direto na majoração da nota da instituição a cada

aumento proporcional da titulação dos professores. Nesse sentido, a qualificação docente deve ser buscada e estimulada.

Na UEG, pela análise das informações disponíveis, é possível afirmar que, a partir de 2012, a classe de maior participação entre os docentes efetivos da UEG é a de mestre, com melhor percentual em relação ao total de docentes em 2019: cerca de 30,1%. Já entre os doutores, o aumento da participação relativa ocorreu a partir de 2013, com o advento da Lei estadual nº 18.078/2013, quando o número de doutores superou o de especialistas: foram 188 (cento e oitenta e oito) contra 164 (cento e sessenta e quatro), respectivamente. Por fim, cumprenos conferir relevância à evolução no quantitativo de docentes pós-doutores: em 2003 e 2004, a UEG não possuía docentes enquadrados nesta classe e, em 2022, a participação relativa destes profissionais era de 5,5% em relação ao total do corpo docente, dada a limitação legal de cem docentes para a referida classe.

No que concerne à área-meio, é válido observar que não existem incentivos normativos e financeiros para a qualificação dos servidores técnicos-administrativos da educação superior goiana, na contramão do sistema federal. Logo, os técnicos-administrativos da UEG com grau de escolaridade acima da exigência formal sequer são distinguidos em razão da elevação de sua capacitação, numa clara desmotivação para tal, embora alguns busquem elevar sua qualificação, como demonstra a Figura 2.13, que retrata o nível de escolaridade atual dos servidores técnicos-administrativos da UEG.

Figura 2.13 – UEG: distribuição dos técnicos-administrativos por escolaridade, dez. 2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de BI UEG, 2023.

Por meio da Figura 2.13 percebe-se que, atualmente, com 15,2% dos técnicos-administrativos da UEG são pós-graduados, embora não sem a contrapartida remuneratória correspondente. Em entrevista sobre a educação brasileira, o economista Eric Hanushek (2013) aponta que a melhora da qualidade da educação passa por um sistema de responsabilização que afete o sistema educacional por completo, pela via da concessão ou não de recompensas a todos os atores envolvidos no ensino:

A introdução de melhores sistemas de responsabilidade para escolas e professores é um elemento importante na melhoria da educação brasileira. [...] Sistemas de responsabilidade são absolutamente necessários. Além disso, é importante recompensar as pessoas que estão fazendo um bom trabalho. Ou seja, é importante pagar pelo desempenho. [...] Se o nosso interesse é na educação das nossas crianças e no desenvolvimento de habilidades na população, nós devemos recompensar aqueles que fazem o melhor trabalho em ensinar. (HANUSHEK, 2013, s. p.).

Em todo o período entre 2003 e 2022, a escolaridade predominante dos servidores técnicos-administrativos é o nível superior, com a menor participação da ordem de 39,2% em 2012 e participação máxima em 2019, com 53,4%. Em segundo lugar, estão os técnicos-administrativos com nível médio de escolaridade, cuja maior parcela participativa aconteceu em 2022: cerca de 35,5%. A variação marginal ao longo de vinte anos foi positiva nos quantitativos para as duas estratificações mencionadas, com ritmo de crescimento mais acelerado para os servidores com ensino médio completo. Sofreu redução entre os técnicos-administrativos, a participação relativa de servidores com nível fundamental, passando de 65 (sessenta e cinco) em 2003, alcançando o número máximo de 344 (trezentos e quarenta e quatro) em 2010 e terminando em 18 (dezoito) no ano de 2022.

Além da análise das condições do fator trabalho, a gradação da excelência do ensino público passa pelo conhecimento dos direcionamentos governamentais e do montante de recursos financeiros dispendidos na atividade educacional, temas da próxima seção.

2.3 DIRECIONAMENTOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS DA UEG: 2000 A 2023

Conforme explanação anterior, o principal instrumento norteador do gasto público brasileiro é o Plano Plurianual, o qual conterà os propósitos, os objetivos e os recursos destinados aos órgãos da administração pública, sobretudo o total de investimentos a ser realizado no futuro próximo. Tendo em vista que a UEG é parte integrante da administração pública indireta do Estado de Goiás e faz parte de eixo essencial para o alcance da eficiência econômica e do bem-estar social – a educação – torna-se indispensável conhecer as diretrizes político-orçamentárias ao longo de vinte e três anos de organização universitária.

2.3.1 Planos Plurianuais

2.3.1.1 PPA 2000-2003: Programa “Universidade Participativa”

O Plano Plurianual para o quadriênio 2000-2003, elaborado durante o mandato de Marconi Ferreira Perillo Júnior, possuía o claro enfoque de apresentar a UEG como uma entidade integrante da estrutura educacional de Goiás, com produtos de caráter finalístico.

Para tanto, foi implantado o Programa “Universidade Participativa”, alocada no eixo “Educação, Cultura e Esportes”, com o objetivo de:

Aumentar o número de vagas no ensino público superior através da abertura de unidades, bem como, assegurar a especialização e produção de conhecimentos e a aproximação da universidade com a comunidade. (ECONOMIA, 2023)

Embora a nomenclatura do programa trouxesse consigo a ideia da conduta ativa, a mera disponibilidade de vagas implica tão somente na dependência do interesse do público-alvo, o que termina por limitar a pretensa participação da Universidade, sobretudo em contexto de competitividade no mercado do ensino superior ocasionado pelo *boom* das IES privadas⁶⁶.

Desta forma, fundamentadas no tripé ensino-pesquisa-extensão, as ações seriam:

a) no ensino: expandir a oferta de vagas no ensino público superior, sendo este materializado por meio da abertura de unidades e polos de atendimento, com a meta de abertura de 20 (vinte) novas faculdades no interior do estado;

b) na pesquisa: garantir a especialização e a produção de conhecimento, a ser viabilizado pela meta de implantação de, pelo menos, 20 (vinte) novos cursos de pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*; e,

c) na extensão: aproximar a universidade da comunidade, pela realização de eventos de assistência sociocultural, o que deveria conferir sentido à apresentação ao povo goiano de uma universidade que não só recebe, mas também contribui ativamente na sociedade.

Tais ações foram concretizadas pela abertura, entre os anos de 2000 e 2003, de 04 (quatro) à época denominadas unidades universitárias, ainda que com apenas um curso em funcionamento. São elas: Sanclerlândia, Ceres, Ipameri, Crixás. Também foram inaugurados os polos universitários de Goiânia (CAIC), Itapaci, Jataí, Palmeiras de Goiás, Pirenópolis e Mineiros.

⁶⁶ A esse respeito, Corbucci, Kubota e Meira (2016, p. 9) comentam: “O *boom* expansionista do setor privado ocorreu no período 1997-2003, quando então houve crescimento de 132% das matrículas em cursos de graduação presenciais. O crescimento anual das matrículas nesse período oscilou entre 11,4% e 17,5%. De modo semelhante, o número de instituições privadas ampliou-se de 764 IES em 1998, para 1.789 IES, em 2004. Portanto, aumento de 160%, ou seja, maior que o crescimento relativo às matrículas.”

Além disso, deu-se continuidade a dois projetos, integrantes do Programa Universidade para os Trabalhadores da Educação (UTE)⁶⁷, que atenderam tanto a iniciativa de expansão da UEG quanto à convergência de interesses da comunidade mediante a formação de profissionais para o mercado de trabalho: a criação de Cursos Sequenciais e o Licenciatura Plena Parcelada (LPP)⁶⁸.

Entre 2000 e 2003, foram abertos os cursos sequenciais em Ciências Imobiliárias, Gestão Sanitária e Ambiental, Gestão de Trânsito, Agronegócios, Radiologia, Segurança Pública para o Corpo de Bombeiros e Gestão Pública em 21 (vinte e uma) localidades, sendo dado maior foco ao Curso de Gestão Pública, para o qual, de uma só vez, foram ofertadas 1.000 (mil) vagas.

Acerca do LPP, a UEG atuou com três tipos de convênios: a) a LPP em parceria com a Secretaria Estadual de Educação, para a formação dos professores da rede estadual de ensino; b) a LPP Municipal, para a formação de professores da rede municipal e conveniados a sindicatos locais e à Associação Goiana de Municípios (AGM); e, 3) a LPP Particular, para a formação de professores atuantes na rede particular mediante convênio com a entidade sindical específica. No período de 2000 a 2003, foi ofertada uma média anual de, aproximadamente, 4.000 (vagas) nas três modalidades do programa.

Além das vagas criadas pelos programas citados, houve suspensão de vagas e remanejamento de cursos em diversas unidades e aberturas de novos cursos, a exemplo do Curso Licenciatura Plena em Artes, e até mesmo a oferta de uma turma do Curso de Licenciatura em Letras em uma localidade que, à primeira vista, não possuía vínculo formal com a Universidade: Caçu. É válido salientar que, a despeito das alterações realizadas, o montante de vagas não sofreu decréscimo.

Em cumprimento ao direcionamento da Universidade, nos anos de 2000 a 2003 também houve elevado número de projetos de cursos de especialização ou *lato sensu*: foram autorizados

⁶⁷ De acordo com o Brzezinski, Carneiro e Brito (2006, p. 107-108), o Programa Universidade para os Trabalhadores da Educação (UTE) nasceu por iniciativa da sociedade civil em parceria com órgãos públicos, via convênio, com vistas à “profissionalização de professores da rede pública estadual e municipal, de formação emergencial em nível superior para todos os leigos do Estado de Goiás”. A meta era dar formação de nível superior a 90% dos professores até 2006.

⁶⁸ O Programa de Licenciatura Plena Parcelada surgiu da necessidade de atender à antiga redação do § 4º, art. 87, também da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que determinava: “até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (BRASIL, 1996). Deste modo, iniciaram-se em Goiás parcerias com o poder público e entidades sindicais para a oferta de cursos de nível superior aos professores da rede básica de educação para a oferta de cursos superiores de licenciatura com calendário adaptado à rotina dos profissionais, com aulas intensivas nos meses de janeiro e julho e nos demais meses nos finais de semana. Assim, a carga horária do curso seria integralizada em 03 (três) anos, em um total de 2.800 (duas mil e oitocentas) horas, incluso estágio supervisionado e prática curricular. Vigorou entre 1999 e 2013. (SOUZA, 2009, p. 23-33).

88 (oitenta e oito) cursos em todas as unidades universitárias da UEG, o que resulta no alcance de 340% da meta prevista no PPA vigente.

2.3.1.2 PPA 2004-2007: Programa “Universidade Participativa”

O Plano Plurianual para o quadriênio 2004-2007 também foi elaborado por equipe técnica estabelecida por Marconi Ferreira Perillo Júnior em novo mandato, tendo sido dada continuidade ao Programa “Universidade Participativa”, porém estruturado no eixo “Ciência, Tecnologia e Educação Superior”, o que aponta para a transição na concepção da UEG como uma entidade educacional para uma entidade geradora de ciência e tecnologia, com uma orientação finalística do plano de governo.

Diferentemente da proposta anterior, o Programa visava:

Produzir e socializar o conhecimento científico e o saber, desenvolver a cultura e a formação integral de profissionais e indivíduos capazes de inserirem-se criticamente na sociedade e promoverem a transformação da realidade socioeconômica do Estado de Goiás e do Brasil, tornando-se referência nacional pela sua consolidação como Universidade pública de excelência. (ECONOMIA, 2023)

Assim, a UEG passa ter como diretrizes a assunção de funções ativas em Goiás para ser uma instituição: que gere conhecimento, principalmente científico e integre a sociedade a este processo; que amplie e melhore a cultura e a cidadania; que aprimore a qualificação profissional dos goianos; que se torne e se fortaleça como uma IES de qualidade. Nesse sentido, a visão de médio prazo para a UEG é a da mudança de uma escola de nível superior para uma entidade de pesquisa e desenvolvimento (P&D), o que, pelas ações realizadas não se concretizou.

Observa-se que o objetivo proposto está alinhado aos compromissos estatutários da UEG, mas ambos revelam um conceito superestimado de uma Universidade recém-criada e com recursos e investimentos reduzidos. A este respeito, Oliveira e Ferreira (2008) apontam para a incapacidade de execução e, ao mesmo tempo, para o real sentido dado ao papel da UEG:

Os compromissos estabelecidos neste artigo, apesar de serem relevantes para a sociedade, são muito complexos e requerem o envolvimento do Estado e de várias instituições sociais públicas para a sua concretização. Nota-se a presença de um discurso político eloquente sobre a importância da UEG como a redentora dos graves problemas econômicos e sociais que assolam o Estado de Goiás. (OLIVEIRA, FERREIRA; 2008, p. 206).

O Quadro 2.1 apresenta o alinhamento entre as ações e o objetivo do Programa “Universidade Participativa” no PPA 2004-2007, sem perder de vista o fundamento indissociável ensino-pesquisa-extensão.

Quadro 2.1 – Alinhamento entre objetivo e ações do Programa “Universidade Participativa” estabelecido para a UEG no PPA 2004-2007

OBJETIVO	Produzir e socializar o conhecimento científico e o saber.	<ul style="list-style-type: none"> • construir e implantar 7 unidades: Minaçu, São Miguel do Araguaia, Aparecida de Goiânia, Itumbiara, Ceres, Trindade e Palmeiras de Goiás; • ampliar os cursos de pós-graduação <i>lato e stricto sensu</i>; • implantar a educação à distância e aplicar a tecnologia da informação à educação superior. 	Ensino e Pesquisa	AÇÕES
	Desenvolver a cultura e a formação integral de profissionais e indivíduos.	<ul style="list-style-type: none"> • promover eventos de assistência sociocultural. 	Extensão	
	Tornar-se referência nacional pela consolidação como Universidade pública de excelência.	<ul style="list-style-type: none"> • realizar investimentos nas instalações físicas, mobiliário e equipamentos; • organizar locais, infraestrutura e aparelhar os laboratórios; • implantar e fortalecer o Sistema Integrado de Bibliotecas Regionais (SIBRE). 	Ensino e Pesquisa	

Fonte: Elaborado pela autora com dados de ECONOMIA, 2023.

Em relação à expansão universitária e do ensino, entre 2004 e 2007, ocorreu a implantação 11 (onze) de unidades⁶⁹, sendo que algumas delas já faziam parte da estrutura da UEG enquanto polos universitários: Aparecida de Goiânia, Edeia, Goiânia (Laranjeiras), Jataí, Mineiros, Niquelândia, Palmeiras de Goiás, Pirenópolis, Senador Canedo e Trindade. Foram criados também os polos universitários de Orizona e Pontalina. Acrescente-se fator importante para a socialização do ensino e a inserção da UEG no universo da Educação a Distância, com a criação da Unidade Universitária de Anápolis – Virtual, posteriormente nomeado CEAR.

Ademais, foram criados 12 (doze) novos cursos de graduação, com acréscimo de 580 (quinhentas e oitenta) vagas anuais e de 9 (nove) cursos superiores de tecnologia⁷⁰, com a oferta de, pelo menos, 800 (oitocentas) vagas. Importante ressaltar que para a criação das novas unidades e dos novos cursos condicionou-se expressamente a contrapartida do repasse de 1% da arrecadação financeira das respectivas prefeituras⁷¹, sem quaisquer outros detalhamentos acerca de como tal obrigação seria cumprida e por quanto tempo, o que revela certa incerteza quanto ao planejamento da implantação e à continuidade do ensino.

⁶⁹ Vide Lei estadual nº 15.804, de 13 de novembro de 2006. Disponível em <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/79891/pdf>>.

⁷⁰ Os cursos superiores de tecnologia são cursos de graduação com características especiais, carga horária mínima de 1.600 a 2.400 horas, de depender da área profissional, que obedecem às Diretrizes Curriculares Nacionais, cujos concluintes obtêm diploma de tecnólogo. Diferem-se dos cursos técnicos por serem de nível superior (CNE, 2001). Em 2005, foram aprovados os Cursos Superiores de Tecnologia em: Gastronomia, Turismo, Laticínios, Agropecuária, Alimentos, Logística, Mineração, Rede de Computadores, Tecnologia de Moda na UEG.

⁷¹ Vide atos homologatórios internos: Resolução CsU nº 288/2005 e Resolução CsU nº 290/2005. Disponível em <https://www.ueg.br/legislacao/exec/consulta_tipo_doc_legislacao/?funcao=tela_inicial_pesquisa&variavel=1>.

Além dos cursos citados, houve ainda oferta adicional de vagas ao processo seletivo regular: 4.000 (quatro mil) para os cursos sequenciais já existentes; 3.725 (três mil, setecentas e vinte e cinco) para o Programa UTE; 2.830 (duas mil, oitocentas e trinta) para os cursos superiores de formação específica⁷²; 1.150 (um mil, cento e cinquenta) para o curso de formação pedagógica para docentes bacharéis, que objetivava oferecer formação pedagógica aos professores que atuavam na educação somente com título de bacharelado; e, 40 (quarenta) para a turma especial do curso de engenharia ministrado, via convênio, ao Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

Acerca da pós-graduação *lato sensu*, nos anos de 2004 a 2007, foram autorizados 201 (duzentos e um) projetos de especialização, o que resulta em uma elevação de 128% em relação ao período 2000-2003. Desses, 22,3% foram realizados em parceria com outras entidades públicas e privadas, tais como prefeituras, faculdades, centros profissionalizantes, mediante contrapartida financeira.

Em referência à pós-graduação *stricto sensu*, foi entre 2004 e 2007 que a UEG deu início à submissão de propostas de APCN para cursos de mestrado. Em todo o período, foram protocolados 17 (dezessete) projetos à CAPES, sendo 58,8% deles na categoria Interinstitucional e 2 (dois) em parceria com outras IES, quais são a antiga UCG e a Unievangélica. Das propostas, uma restou bem-sucedida: o PPG em Engenharia Agrícola, na área de Ciências Agrárias, em 2006, sediado em Anápolis.

No que concerne à implantação de laboratórios, destaque-se, no ano de 2007, a obtenção de fomento junto à FINEP para a implantação do Centro Multidisciplinar de Estudos do Agronegócio e da Biodiversidade do Cerrado (CEMAB), em Anápolis.

2.3.1.3 PPA 2008-2011: Programa “UEG: Força que Transforma Goiás”

O Plano Plurianual para o quadriênio 2008 a 2011 foi elaborado no governo de Alcides Rodrigues Filho, que manteve a orientação para a UEG enquanto entidade promotora de desenvolvimento econômico do estado por meio da ciência e da tecnologia – intenção condizente com o contexto político-econômico global –, sendo tais elementos postos em prática por meio da pesquisa e da prática acadêmica.

Como projeto específico para a Universidade restou constituído o Programa “UEG: Força que Transforma Goiás”, com orientação potencial para o uso combinado do

⁷² Vide nota de rodapé nº 68, p. 103.

conhecimento, da tecnologia e da inovação em parceria com o setor produtivo para alavancagem da economia goiana, especialmente em sua modernização. Para tanto, convencionou-se como alvo principal:

consolidar a Universidade Estadual de Goiás como pública e autônoma, garantindo seu desenvolvimento qualitativo e responsabilidade social dentro do Estado, por meio da gestão, do ensino, da pesquisa e da extensão (ECONOMIA, 2023).

Têm-se, a partir de tal objetivo, dois desafios: o de tornar a UEG autônoma, mantendo seu caráter público, e, concomitantemente, permitir que tais características promovam qualidade não só no tripé ensino-pesquisa-extensão, mas também na gestão, e, para além, propiciar o desenvolvimento socioeconômico a todo o estado.

Ainda que a autonomia tenha sido colocada como um intento de médio prazo, sua apropriação como uma prática legítima somente foi conferida à UEG em 2015, por meio da promulgação da Lei estadual nº 18.971, ainda que a Constituição Federal a tenha concebido desde sua gênese. Legalmente, foi concedida à UEG “a autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial” (GOIÁS, 2015), o que institucionalmente representou o ideal do fortalecimento para a tomada de decisões e atendimento de demandas internas, mas que de fato não se concretizou e encontra entraves até os dias atuais, muitos deles originados inclusive por constituir-se uma instituição pública, problemática compartilhada pelas demais IES públicas.

Para Durham (2005) as universidades não se enquadram em nenhuma das categorias jurídicas de repartição pública, vez que a práxis da autonomia dada pela Constituição Federal e referendada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, está obstaculizada por fatores externos, como a burocracia e a rigidez inerentes à administração pública e por fatores internos, sobretudo aqueles relacionados às vantagens do funcionalismo público. A autora reforça que, nos moldes atuais, a autonomia das universidades públicas é exercida com grande grau de liberdade no âmbito finalístico – ensino-pesquisa-extensão –, mas não nas questões administrativas e financeiras, sobretudo em razão das normas do direito administrativo. Ainda, aponta para uma danosa consequência da chamada “autogestão democrática”: o corporativismo que se sobrepõe ao interesse público;

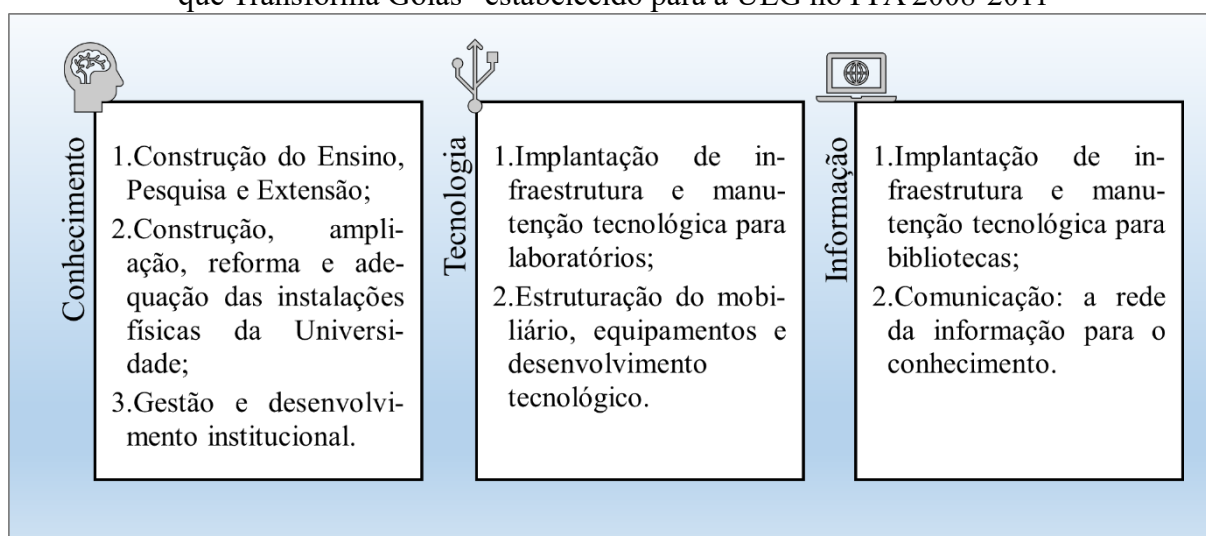
com isto, a universidade tende a se fechar sobre si mesma e é incapaz de controlar os interesses corporativos. [...] o interesse se volta muito mais para aumentar o corpo docente e administrativo, assim como o valor dos salários, do que para expandir as vagas e os cursos noturnos no limite máximo de sua capacidade de modo a atender à demanda social. (DURHAM, 2005, p. 5-6)

Tal discussão torna-se salutar à medida em que o objetivo do Programa “UEG: Força que Transforma Goiás” é, em parte, impraticável desde sua concepção: a autonomia não é capaz

de ser plenamente exercida, a gestão resta prejudicada pela pseudo-autonomia e pelo corporativismo, a responsabilidade social não é efetivada e, por fim, a qualidade é negativamente impactada.

Outro ponto a se destacar é que as ações pouco refletem o intento geral, porém guardam relação com a estratégia mobilizadora “Conhecimento, Tecnologia e Informação”, ainda que aquelas sejam concebidas, em um primeiro estágio, como insumos para a futura produção de pesquisa, desenvolvimento e inovação. As ações podem ser vislumbradas pela Figura 2.14:

Figura 2.14 - Alinhamento entre estratégia mobilizadora e ações do Programa “UEG: Força que Transforma Goiás” estabelecido para a UEG no PPA 2008-2011



Fonte: Elaborado pela autora com dados de ECONOMIA, 2023.

A construção do conhecimento e a consolidação da UEG passam, conforme as indicações estabelecidas pela própria gestão universitária no PPA em análise, pelo aprimoramento do corpo funcional, especialmente docente, via melhoria da titulação e aumento do quadro efetivo.

Assim, entre 2008 e 2011, deu-se continuidade, porém com maior parcimônia, às tentativas de criar PPGs: ao todo, foram submetidas 11 (onze) propostas de cursos *stricto sensu* à CAPES, sendo 3 (três) deles em parceria com outras IES. Também foram autorizados 28 (vinte e oito) cursos de especialização *lato sensu*, com 42,8% destas firmadas em parceria com a iniciativa privada. Já em 2010 foi realizado o primeiro concurso público para docentes da UEG enquanto IES agregada, para o preenchimento de 475 (quatrocentas e setenta e cinco) vagas, distribuídas entre especialistas, mestres e doutores.

Em decorrência da necessidade de expandir o ensino superior em consonância à responsabilidade social, foi inaugurado o Projeto dos Cursos Especiais de Formação em

Licenciatura, alicerçado no Programa UTE ainda vigente, com a oferta de 3.720 (três mil, setecentas e vinte) vagas. Também foram criados 8 (oito) cursos, com 300 (trezentas) vagas no total e extintos 2 (dois) cursos e as respectivas 80 (oitenta) vagas.

Sob o aspecto da formação de professores, foram instalados o Programa “UEG na Escola” e o Programa “APOTEOSIS”, os quais pretenderam aglutinar ensino, pesquisa e extensão por meio da oferta de cursos, formalização de grupos de trabalho e realização de eventos acadêmicos voltados aos professores da educação básica estadual e municipal. Além disso, deu-se início ao programa de extensão denominado “Universidade Aberta à Terceira Idade (UATI), na busca pela integração sociocultural e de prestar assistência de saúde a idosos da comunidade.

Como resultado da ampliação do uso da tecnologia da informação, em 2009 a UEG firmou convênio com a UAB, o que proporcionou ponto de partida na oferta de cursos a distância. Foram inicialmente oferecidas 350 (trezentas e cinquenta) vagas, divididas em 2 (duas) turmas de Ciências Biológicas e 5 (cinco) turmas de Administração Pública.

Em convergência entre o ensino, a pesquisa e a informação, no período de 2008 a 2011 foi fundada a Editora da UEG e instaladas 2 (duas) revistas científicas. Também restou criado e normatizado o Sistema Integrado de Bibliotecas Regionais (SIBRE) para a coordenação e aperfeiçoamento das bibliotecas da UEG.

Por fim, durante a vigência do PPA 2008-2011, a UEG foi qualificada enquanto Instituição Científica e Tecnológica do Estado de Goiás (ICT-GO)⁷³, o que possibilitou a fundação do Programa de Incubadoras da Universidade Estadual de Goiás (PROIN-UEG), com atuação enquanto instituição incubadora de empresas⁷⁴ o que se configura até os dias de hoje em importante iniciativa de estímulo ao empreendedorismo e à inovação, tanto de produtos como de técnicas de produção, em convergência à diretriz de integrar a academia e o setor produtivo na promoção de tecnologia e renda⁷⁵. A contrapartida a ser recebida pela

⁷³ Nos termos da Lei estadual nº 16.922/2010, a ICT-GO foi entendida como o órgão ou a entidade pública que possuísse como uma de suas competências a execução de pesquisas científicas e/ou tecnológicas, diferenciando-as de organismos privados. Com a edição da Lei estadual nº 21.615/2022, o chamado “Marco Legal da Inovação”, o conceito foi unificado e ampliado para incluir a inovação, enquanto desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos, abarcando também entidades privadas sem fins lucrativos. A denominação passou a ser única: Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT).

⁷⁴ De acordo com o Marco Legal da Inovação, a incubadora de empresas é entendida como “organização ou estrutura que objetiva estimular ou prestar apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento, para facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas que tenham como diferencial a realização de atividades voltadas à inovação.” (GOIÁS, 2022).

⁷⁵ Algumas empresas participantes do PROIN-UEG podem ser conhecidas no endereço eletrônico: <https://www.ueg.br/inovacentro/conteudo/21312_proin>.

Universidade seria uma porcentagem dos rendimentos obtidos pela comercialização dos produtos e serviços.

2.3.1.4 PPA 2012-2015: “Programa de Desenvolvimento da UEG”

O Plano Plurianual para os anos de 2012 a 2015 foi elaborado no terceiro mandato de governo de Marconi Ferreira Perillo Júnior, em contexto de greve e intervenção administrativa na UEG, que culminou com a exoneração a pedido do reitor eleito Luiz Antônio Arantes em 01 de fevereiro de 2012, possivelmente motivada por denúncia do Ministério Público do Estado de Goiás oriunda de investigação do cometimento dos crimes de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, formação de organização criminosa, dispensa ilegal de licitação e peculato⁷⁶, tendo sido indicado o docente efetivo Haroldo Reimer, à época Gerente de Pós-Graduação.

Sob o discurso de uma Universidade precária, carente de reestruturação⁷⁷, foi estabelecido o programa estruturante, do eixo Educação, denominado “Programa de Desenvolvimento da UEG”, com vistas macro objetivo do exercício pleno da cidadania pelos goianos via estratégias radicais em educação, saúde, segurança e proteção social.

O plano original continuaria sendo o de tornar a UEG como uma Universidade de Excelência, com foco na formação profissional, distinta no tripé ensino-pesquisa-extensão, num claro retorno ao PPA 2004-2007. A qualidade sobreviria do aumento da qualificação de docentes, do desenvolvimento e do aparelhamento de bibliotecas, laboratórios e ambientes de ensino, e, também, da melhoria da gestão, via especialmente, pelo avanço tecnológico. A novidade procedimental residiu na especificação de um objetivo particular à cada ação projetada, nos termos do Quadro 2.2.

Quadro 2.2 – PPA 2012-2015: ações e objetivos específicos do “Programa de Desenvolvimento da UEG”

Ações	Objetivos Específicos
2234 - Ampliação e consolidação de bibliotecas e laboratórios	Garantir e modernizar laboratórios e bibliotecas, adequados a produção do ensino, da pesquisa e da extensão.

⁷⁶ A Operação Quarto Setor investiga até os dias atuais o desvio do valor de R\$ 10 milhões do orçamento da UEG, mediante transferência bancária noturna ocorrida em 30/12/2010, à então Fundação Universitária do Cerrado (FUNCER) para execução do “Programa Estadual de Formação e Capacitação em Software Livre”, que não fora sequer executado. A íntegra da denúncia pode ser consultada no endereço eletrônico: <<https://www.rotajuridica.com.br/wp-content/uploads/2018/02/DEN%C3%9ANCIA-N%C2%BA-58161-84.2017.8.09.0000-201790581613.pdf>>. Acesso em 02 set. 2023.

⁷⁷ Vide reportagem veiculada em 16/09/2011 no endereço <<https://g1.globo.com/goias/noticia/2011/09/ueg-esta-precaria-diz-secretario-de-ciencia-e-tecnologia-de-goias.html>>. Acesso em 02 set. 2023.

1011 - Execução de Obras	Garantir infraestrutura física adequada ao desenvolvimento das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão.
2124 - Gestão e desenvolvimento institucional	Garantir recursos e meios ao desenvolvimento da gestão institucional do ensino, da pesquisa e da extensão.
2293 - Implantação do Plano Diretor de Tecnologia de Informação (PDTI)	Institucionalizar um modelo de governança de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, fundamentado em uma estrutura organizacional, em competências e em processos, que garanta o adequado suporte às ações técnico científicas, gerenciais e administrativas da UEG e otimizar o retorno dos investimentos já feitos em tecnologia e dos ainda a serem realizados.
2330 - Implementação de políticas próprias de internacionalização acadêmica	Inserir a UEG na política internacional.
2339 - Investimentos e modernização de mobiliário, equipamentos e tecnologia	Dotar a Universidade de mobiliário, equipamentos e recursos tecnológicos adequados a produção do ensino, da pesquisa e da extensão.
2127 - Promoção e desenvolvimento da extensão	Contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e melhoria da qualidade de vida por meio da produção e socialização do conhecimento científico e cultural.
2128 - Promoção e desenvolvimento da pesquisa	Contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e melhoria da qualidade de vida por meio da produção e socialização do conhecimento científico e cultural.
2271 - Promoção e desenvolvimento de um programa próprio de bolsas	Garantir programas próprios de fomento às atividades acadêmicas de docentes e discentes da UEG.
2107 - Qualificação do ensino de graduação	Oferecer à população ensino superior de excelência.
2232 - Qualificação do ensino de pós-graduação <i>stricto sensu</i>	Expandir e qualificar a população com ensino de pós-graduação <i>Stricto Sensu</i> de excelência.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de ECONOMIA, 2023.

Sendo o trabalho um insumo relevante para a atividade-fim de uma instituição de ensino pública, a promoção da gestão institucional passa pelo aumento da mão de obra, especialmente qualificada. Assim, em 2013, foram aprovados dois concursos públicos para o aumento do quadro de servidores efetivos da UEG, sendo 200 (duzentas) vagas para docentes, 25% destas para doutores, e 500 (quinhentas) vagas para técnicos administrativos, 51% destas para analistas de diversas áreas.

Quanto à instauração de estrutura organizacional na área da comunicação, foram criados dois órgãos internos: o Centro de Comunicação Institucional, voltado especificamente para os projetos e ações administrativas na área da comunicação e no relacionamento com entidades da imprensa externa, e a UEG TV, atrelado ao desenvolvimento da radiotelevisão no ambiente universitário.

Entre 2012 e 2015, deu-se início às ações de internacionalização da UEG, impulsionada pelo contexto nacional ocasionado pelo Programa Ciência sem Fronteiras. Internamente, restou instituído o embrionário Programa de Mobilidade Nacional e Internacional (PMNI) que objetivou executar e suportar as atividades de intercâmbio de discentes da UEG e regulamentar a formalização de parcerias com outras IES nacionais e internacionais. Por meio do Programa

de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), no período de 2012 a 2015, foram selecionados para estudar na UEG três discentes estrangeiros, oriundos da República Democrática do Congo e Angola. Ademais, foi instituído, também em consecução ao exercício da responsabilidade social, o Programa de Acesso à Educação Superior para refugiados e portadores de visto humanitário no Brasil, com a reserva de vagas suplementares nos cursos da UEG, inclusos os de ensino da língua portuguesa.

Também como vertente da responsabilidade social, foi criado, em 2013, o Núcleo de Acessibilidade Aprender sem Limites da UEG (NASLU), que teve como objetivo inicial o atendimento especializado aos membros da comunidade acadêmica com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação e a implementação de ações institucionais para a promoção dos direitos humanos na Universidade. Posteriormente, o NASLU substituído pelo Núcleo Intersetorial de Direitos Humanos, Acessibilidade e Ações Afirmativas (NIAAF/UEG).

No período de 2012 a 2015, foram tomadas diversas iniciativas internas de fomento à pesquisa na UEG, abrangendo, secundariamente, o ensino, a extensão e a gestão. Duas ações propiciaram o aparato normativo-institucional: a formalização de um programa próprio de bolsas, cuja disponibilidade e quantitativo estariam condicionados a dotações orçamentárias específicas destinadas pelo Tesouro Estadual, e a criação de uma unidade administrativa para geri-los.

O pontapé inicial deu-se em 2012, mediante a aprovação de um regulamento específico para a concessão de bolsas de iniciação científica e iniciação tecnológica, destinadas tanto a discentes, quanto a docentes. No ano seguinte, cria-se o Programa Próprio de Bolsas da Universidade Estadual de Goiás, com a criação, inclusive, de bolsas de desenvolvimento institucional – para alunos atuarem em setores administrativos da Universidade – e a de mobilidade nacional e internacional, com oferta inicial equivalente a 825 (oitocentas e vinte e cinco) bolsas e estimativa de gasto mensal da ordem de 267 (duzentos e sessenta e sete) mil reais. Também em 2013, foi institucionalizada a Coordenadoria Central de Bolsas, com vinculação direta à administração superior da Universidade.

Já em 2014, restou estabelecido um programa de bolsas destinado a docentes pesquisadores, com vistas à estimular e fortalecer a pesquisa e a produção científica e tecnologia, o chamado Programa de Concessão de Bolsa de Incentivo à Pesquisa e Produção Científica (Probip). Dentre as ações subsidiadas, estão as publicações de artigos científicos, capítulos de livros e livros completos. Naquele ano, foram estipuladas 245 (duzentas e quarenta e cinco) bolsas.

Como incentivo aos projetos de extensão, foram destinados 300 (trezentos) mil reais para o financiamento de 20 (vinte) propostas em diversas áreas passíveis de serem aplicados de acordo com a vocação regional do município de execução e da infraestrutura da UEG local. Como ação extensionista, a UEG, em 2014 aderiu ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) para a oferta de 34 (trinta e quatro) cursos, nas modalidades profissionalizante, técnico de nível médio e formação continuada e qualificação. Ainda no âmbito da extensão, foi implantado o Programa de Extensão “Núcleo de Empresas Júniores”, como parte do Movimento Empresa Júnior, contando com 25 (vinte e cinco) empresas concebidas como centros receptores de demandas empresariais da comunidade acadêmica e organizar estratégias e eventos de difusão das iniciativas elaboradas.

No que se refere à criação de uma cultura acadêmica voltada à pesquisa e à inovação, diversas iniciativas foram tomadas, sendo o quadriênio 2012-2015 o período consolidador da pesquisa e da pós-graduação na UEG, o que pode ser resultado de um gestor oriundo deste universo. Foram criadas unidades internas, descentralizadas, para impulsionar e avaliar as pesquisas acadêmico-científicas: o Comitê Institucional de Pesquisa da UEG e as Coordenações Adjuntas de Pesquisa e Iniciação Científica e Tecnológica locais, em cada unidade universitária da UEG.

Além disso, foram criados dois programas internos de fomento à pesquisa: o Programa de Auxílio Eventos (Pró-Eventos), que visou o custeio da participação de discentes e docentes em eventos científicos, tendo sido destinados R\$ 2 (dois) milhões em 2014; e, o Programa Pró-Projetos, que buscou incentivar projetos de pesquisa científica, tecnológica e de inovação por intermédio de apoio financeiro a docentes e bolsistas vinculados a órgãos de fomento.

Ainda, procedeu-se à aprovação de regulamento para viabilizar o credenciamento da UEG junto às fundações de apoio, para a realização de convênios externos para desenvolvimento de pesquisas e a autorização para credenciamento junto à Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE) e a criação da Fundação de Apoio à Universidade Estadual de Goiás (FAUEG), esta última sem sucesso. Acerca da inovação tecnológica, foi formalizada estrutura com vistas à gestão da propriedade intelectual e de patentes da UEG: a Agência de Inovação e Transferência de Tecnologia (AITT).

Em relação ao ensino da pós-graduação, os anos de 2012 a 2015 foram os de maior sucesso na expansão *stricto sensu*: foram aprovadas e submetidas à avaliação da CAPES 20 (vinte) projetos de PPG, tendo sido aprovados 9 (nove) destes, 67% localizados em Anápolis. Dentre eles está o primeiro programa próprio de doutoramento: Recursos Naturais do Cerrado (RENAC). Também foram autorizadas 42 (quarenta e duas) especializações *lato sensu*, das

quais uma foi a primeira a ser ofertada à distância e 3 (três) ocorreram em parceria com outros órgãos: a Secretaria de Segurança Pública (SSP-GO) e Secretaria Estadual de Saúde (SES-GO).

No que concerne ao ensino da graduação, o período de 2012 a 2015 representou avanço na oferta de cursos à distância, com a oferta de 3 (três) novos cursos com um total de 750 (setecentas e cinquenta) vagas. Também foi criado, via convênio com a Escola de Governo, o Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública para a qualificação de servidores estaduais. Foi estabelecido, em 2014, regulamento para a oferta de cursos no regime modular de integralização curricular⁷⁸, possibilitando o ensino superior em municípios goianos não contemplados com unidades físicas da UEG, como, por exemplo, Santo Antônio do Descoberto.

Em relação à expansão da graduação presencial, restou aprovada internamente a Política de Oferta e Demanda de Vagas da UEG para avaliar a capacidade e a captação de novos discentes em cursos com avaliação, com a suspensão de cursos com notas inferiores a 6 (seis) pontos nos critérios de autoavaliação institucional. No período de 2012 a 2015, foram suspensas a abertura de novas vagas em 4 (quatro) cursos, ao tempo em que foram criados 2 (dois) cursos superiores de tecnologia e 1 (um) de licenciatura. Quanto à abertura de novas unidades, em 2013 foram realizadas tratativas com o poder público municipal para a abertura de uma unidade universitária no município de Valparaíso de Goiás, inclusive com a emissão de ato autorizativo interno e o recebimento de imóvel por doação para a construção de prédio-sede. No entanto, até o presente momento, tal propositura não se concretizou.

2.3.1.5 PPA 2016-2019: “Programa Consolidação da Qualidade Acadêmica da UEG”

O Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019, elaborado durante o último mandato de Marconi Ferreira Perillo Júnior, manteve a orientação para a UEG enquanto entidade integrante do aparato educacional de Goiás, com enfoque na educação superior como meio para a melhoria da formação profissional, com finalidade sumária de diminuir as taxas de desemprego, especialmente entre os jovens adultos.

Entretanto, é válido esclarecer que o PPA 2016-2019 foi marcado pela instabilidade na gestão universitária, especialmente no ano de 2019, em razão da conversão de direcionamento institucional da UEG ocasionada pela troca de governo, mediante a assunção de Ronaldo Ramos Caiado ao posto de governador de Goiás, e, conseqüentemente, do pedido de afastamento do

⁷⁸ “Entende-se por modular o regime de desenvolvimento do currículo de cada curso, em que as disciplinas são ofertadas num determinado período e têm integralizadas suas cargas horárias sob o regime de módulos.” (UEG, 2014).

então reitor eleito Haroldo Reimer, a partir de 31 de março daquele ano⁷⁹. Vale ser mencionado que um dos possíveis motivos para o pedido de afastamento estão o apontamento do uso indevido dos recursos do PRONATEC na Universidade, conforme demonstra relatório da Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO), amplamente noticiadas na imprensa⁸⁰, e, também, a ausência de alinhamento com a nova gestão estadual, vez que o então reitor participou publicamente de atos de campanha eleitoral para o candidato da ocasião⁸¹, José Eliton de Figuerêdo Júnior.

A partir da saída do reitor eleito, assumiu o reitorado interinamente o então pró-reitor de pesquisa e pós-graduação, o docente efetivo Ivano Alessandro Devilla, que permaneceu no cargo até 19 de setembro de 2019, data em que renunciou ao cargo por observar certa falta de interesse por parte do governo estadual para a alteração do dispositivo estatutário que informava acerca da data de realização de eleições e de posse do novo reitor, o que somente poderia ser alterado via decreto. Trechos da carta de renúncia⁸² apontam para o contexto de incertezas:

A UEG atravessa a mais grave crise de seus 20 anos. Sabemos que só se sai de crises com participação e decisão plural. A renúncia do Reitor Haroldo Reimer me levou a interinidade na Reitoria. Esta interinidade já dura seis meses. Minha história é toda ligada ao Campo Democrático, e por esta razão, não acredito em uma interinidade sem data para terminar, e não observo no governo agilidade para nomear os cargos de gestão e organizar a Consulta da Universidade para Reitor ainda em 2019. [...] Renuncio para que o futuro aconteça [...] É hora da Comunidade Universitária decidir sobre esse futuro e a interinidade no cargo de Reitor está nos congelando no presente. [...] (SALGADO, 2019).

Dada a conjuntura de fatos, em 20 de setembro de 2019, tendo como base o artigo 37 do Decreto nº 7.441/2011, foi decretada a segunda intervenção na UEG com a nomeação do Procurador do Estado Rafael Gonçalves Santana Borges como reitor interino. O decreto de nomeação⁸³ do reitor interventor apresentou como justificativas, dentre outras, grave crise institucional, necessidade de apuração de ilegalidades, demora para realização do vestibular e

⁷⁹ Vide Resolução CsU n. 932, de 27 de março de 2019, que acata o pedido de afastamento do Reitor da Universidade Estadual de Goiás e aprova a antecipação da eleição para o referido cargo. Disponível em <https://www.ueg.br/legislacao/exec/consulta_tipo_doc_legislacao/?funcao=tela_inicial_pesquisa&variavel=1>. Acesso em 05 set 2023.

⁸⁰ O Relatório da CGE pode ser consultado no endereço eletrônico: <<https://www.controladoria.go.gov.br/noticias/6174-relatorio-da-cge-aponta-irregularidades-do-pronatec-na-ueg.html>>. O afastamento foi noticiado na imprensa goiana, como pode ser lido na reportagem publicada no endereço eletrônico: <<https://opopular.com.br/cidades/haroldo-reimer-deixa-gest-o-da-ueg-dia-31-e-substituto-assume-em-1-de-abril-1.1762129>>. Acesso em 05 set 2023.

⁸¹ Vide notícia veiculada em agosto de 2018 no endereço eletrônico <<https://tribunadoplanalto.com.br/ze-eliton-esta-na-politica-para-fazer-o-bem-defende-raquel-teixeira-em-tour-pelo-sul-de-goias/>>.

⁸² A carta pode ser lida na íntegra no endereço eletrônico <<https://opopular.com.br/cidades/reitor-da-universidade-estadual-de-goias-ueg-renuncia-ao-cargo-veja-carta-1.1890817>>. Acesso em 05 set. 2023.

⁸³ Decreto de 20 de setembro de 2019, publicado no Diário Oficial do Estado de Goiás nº 23.141 de 20/09/2019 – Suplemento. Disponível em <<https://diariooficial.abc.go.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3934/#/p:1/e:3934>>. Acesso em 05 set. 2023.

descumprimento de decisão judicial para demissão de servidores temporários com contratos irregulares. Neste último quesito cabe esclarecer que no bojo da Ação Civil Pública (ACP) nº 0364146-16.2012.8.09.0006, em que figura como parte autora o MPGO e réus Estado de Goiás e a UEG, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás determinou que a UEG findasse os contratos irregulares, realizasse novas contratações temporárias nos limites de 20% para técnico-administrativos e 33,3% para docentes, convocasse reserva técnica remanescentes de concursos anteriores e realizasse novos concursos.

Assim, as informações relativas ao período 2016-2019 são divergentes em relação ao direcionamento dado à UEG. Entre 2016 e 2018, percebe-se a tendência para o exercício da esperada autonomia, bem como a expansão de investimentos e de áreas de atuação em Goiás, ainda que às expensas do comprometimento fiscal do Tesouro estadual – situação generalizada na administração pública goiana⁸⁴. Em 2019, identificou-se a paralisação da UEG e a busca por estratégias de redesenho institucional, inclusive com o planejamento para o fechamento de cursos e unidades universitárias.

No intento de pôr em prática a autonomia universitária, houve tentativa de tornar o processo eletivo interno soberano em relação à escolha de dirigentes, de elevar de modo perene a dotação orçamentária da Universidade, de aumentar o gasto com pessoal e de modificar a estrutura organizacional da UEG, decisões internas que foram majoritariamente fracassadas quando da necessidade de aprovação da alta gestão governamental e que recaí na já discutida consequência da autogestão democrática: visão distorcida, voltada apenas para dentro.

Em 2016, foi proposta a extinção da vice-reitoria e a criação de unidade administrativa superior para executar a política interna de desenvolvimento institucional, por meio das áreas de recursos humanos, planejamento institucional e tecnologia da informação. A proposta resultou na publicação da Lei nº 19.285/2016, como parte integrante da reforma administrativa iniciada na administração estadual à época. Ademais, foi instituído o Programa Estadual Dinheiro Direto no Câmpus (Programa Procâmpus), via lei específica, com o objetivo de captar recursos financeiros com destinação específica para uma unidade física da UEG, para o custeio de despesas correntes e investimentos, sem que tal valor seja desvirtuado. Todavia, a legislação foi revista em 2021⁸⁵ e ainda não teve sua eficácia comprovada.

⁸⁴ Em janeiro de 2019 foi decretada situação de calamidade financeira em Goiás por 180 (cento e oitenta) dias, nos termos do Decreto nº 9.392, de 21 de janeiro de 2019. Em setembro de 2021 foi autorizada pela Secretaria do Tesouro Nacional a adesão de Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal, o que possibilita a suspensão do pagamento de suas dívidas junto à União.

⁸⁵ Lei estadual nº 20.028, de 05 de abril de 2018, alterada pela Lei estadual nº 21.101, de 21 de setembro de 2021. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/99901/lei-20028>.

Para a alteração dos regramentos vigentes, houve duas iniciativas. Em primeiro lugar, em 2016, esteve o intento de reformular a LDB Goiana⁸⁶ mediante a solicitação para a extinção da lista tríplice nas eleições internas, inclusa a de reitor. Depois, em 2018, a intenção foi elevar o orçamento da UEG para 3% da vinculação obrigatória destinada à educação, por meio do aumento do percentual desta vinculação de 28,25%⁸⁷ para 29,25%.

No que tange ao corpo funcional, em 2018, para o cumprimento do proferido na ACP nº 0364146-16.2012.8.09.0006, restou aprovada a realização de concursos públicos e o cronograma de realização em 5 (cinco) anos para a contratação de 800 (oitocentos) servidores, distribuídos em 62,5% para carreira administrativa e 37,5% para a docência, decisão tolhida junto aos demais órgãos e que não se concretizou. Além disso, foi aprovado encaminhamento de Projeto de Lei para a concessão de gratificação salarial para servidores técnico-administrativos em razão da obtenção de titulação acadêmica e conclusão de cursos de qualificação profissional, que também não prosperou.

Também no âmbito da ACP, foi determinada a nomeação de 129 (cento e vinte e nove) candidatos aprovados em cadastro reserva no concurso público realizado em 2014, fato que somente se cumpriu por força judicial nos anos entre 2021 e 2023. No entanto, a deliberação de maior impacto institucional em obediência à decisão da ACP iniciou-se em 2019, com a demissão de 95% dos servidores contratados temporariamente com contratos irregulares, o que correspondeu a uma drástica redução de 1.678 (um mil, seiscentos e setenta e oito) contratos temporários para 73 (setenta e três). O quantitativo remanescente restou desligado gradualmente, de modo concomitante às nomeações previstas.

Na busca por retomar o diálogo com as demais instâncias de governo, em 2019, diante da crise iniciada com o afastamento do então reitor, foi criada a Comissão de Interlocação da UEG com o Governo do Estado, Secretarias de Estado, Assembleia Legislativa e demais órgãos. Também foram constituída comissão para a elaboração de estudo técnico, com detalhamento de metodologia, que propusesse o redimensionado institucional, cujo primeiro relatório resultou na indicação de fechamento de 57 (cinquenta e sete) cursos e 15 (quinze) unidades físicas. No entanto, as discussões foram encerradas após a intervenção administrativa.

⁸⁶ Lei Complementar nº 26, de 28 de dezembro de 1998. Disponível em https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101024/lei-complementar-026.

⁸⁷ O percentual de 28,25% da receita vinculada foi o maior já praticado em Goiás, distribuídos em 25 % para a educação básica, 2% para a UEG, 0,5% para o apoio à pesquisa, 0,5% para a ciência e tecnologia e 0,25% para a pesquisa agropecuária, nos termos da Emenda Constitucional nº 39, de 15 de dezembro de 2005. Disponível em https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/102997/emenda-constitucional-39.

Como contrassenso ao exercício da autonomia e evidência da desordem interna, há um fenômeno que salta aos olhos: o aumento expressivo de decisões *ad referendum* do CsU no período de 2016-2019, que resultou em 40 (quarenta) deliberações institucionais de amplo impacto, tomadas à parte da gestão colegiada da UEG, de modo isolado. Deste total, 55% delas ocorreram somente em 2018. Nos períodos anteriores, 2008-2011 e 2012-2015, foram emitidas 3 (três) e 12 (doze) resoluções *ad referendum*, respectivamente, e entre 2020 e 2023 o somatório equivale ao de 2012-2015. Tendo em vista que, em universidades públicas, a tomada de decisão deve ser pautada pela gestão democrática, decisões monocráticas tendem a enfraquecer o exercício da autonomia, o que, a depender do objetivo proposto podem até gerar benefícios. No debate acerca da democracia universitária, a principal implicação das exceções normativas virarem regra é a insegurança jurídica, algo recorrente na história da UEG e que fora argumento para a intervenção administrativa em 2019. Oliveira (2015) argumenta:

Este é o risco. Risco de levar à insegurança, de um sentimento de anomia (a despeito de existir norma a respeito). Risco de que as decisões tomadas sejam anuladas, o que pode acontecer com severos prejuízos tanto para os direitos dos indivíduos quanto para o interesse público. (OLIVEIRA, 2015, p. 558)

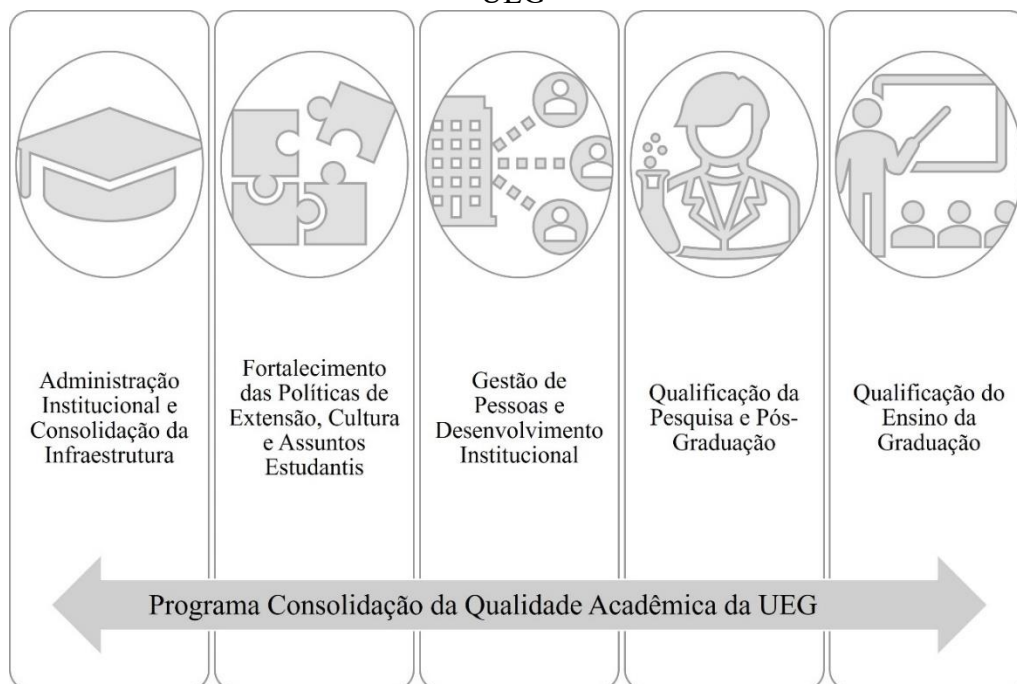
É com esse viés que a alteração estatutária trazida pelo novo Estatuto da UEG – artigo 29 do Decreto estadual nº 9.593/2020 – reitera que o instituto do *ad referendum* somente poderá ser aplicado pela via da excepcionalidade, em caso de emergência, observando-se o interesse da Universidade, sob pena de ser tornarem nulos, isto é, malogrados, além de vedar a criação de cursos por resoluções *ad referendum* do Conselho Universitário.

Entretanto, a despeito do contexto de instabilidade, o PPA 2016-2019 se manteve em execução. O “Programa Consolidação da Qualidade Acadêmica da UEG” apresentou como objetivo geral, o fortalecimento dos processos internos, isto é, da autonomia universitária e da gestão, para garantir a qualidade do tripé ensino-pesquisa-extensão e ofertar a educação superior que acarrete avanço da sociedade. Esteve firmado em 5 (cinco) ações a resultarem em vários produtos, conforme a Figura 2.15, que possibilitariam à UEG: aprimorar a infraestrutura da Universidade; viabilizar a implantação de ações de extensão; elevar a cultura da internacionalização; qualificar servidores; consolidar a pós-graduação; e, acompanhar, melhorar e atualizar o ensino da graduação.

Como iniciativas de aparelhamento e aprimoramento dos recursos disponíveis, foram criados: a) o Programa de Captação de Patrocínios, Apoios e Doações, que visou atrair investimentos e doações externas de bens e serviços, junto à sociedade civil e à iniciativa privada; b) o Programa de Capacitação Continuada (UEG QUALIFICA), que objetivou promover cursos de capacitação, de curta duração, aos servidores técnicos-administrativos da

Universidade; e, c) o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI), que buscou subsidiar as decisões da administração universitária nas estratégias para aprimoramento das áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Figura 2.15 – PPA 2016-2019: ações do “Programa Consolidação da Qualidade Acadêmica da UEG”



Fonte: Elaborado pela autora com dados de ECONOMIA, 2023.

No que concerne à expansão patrimonial, foi autorizada a aquisição de área rural, denominada “Fazenda Patrimônio”, localizada no município de Ipameri, para o estabelecimento de uma fazenda-escola, como ambiente de ensino e pesquisa nas ciências agrárias, no valor de R\$ 4,5 mi (quatro milhões e meio de reais). Também foram recebidas, por meio de doação, 31 (trinta e um) imóveis que já estavam em uso pela UEG.

Como ação de atualização da graduação, foram criados, nos anos de 2017 e 2018, 8 (oito) novos cursos, inclusive Medicina, ofertado em Itumbiara, e Direito, ofertado em Palmeiras de Goiás, Pires do Rio, Morrinhos, Aparecida de Goiânia, Iporá e Uruaçu, que possuem alta demanda nos processos seletivos da UEG e respondem à diretriz de modernizar a oferta do ensino de graduação. Interessante ressaltar que a abertura de vagas nos atos de aprovação de ambos os cursos estava condicionada à realização de concurso público para docentes e, no caso da Medicina, a disponibilização de docentes pela Secretaria Estadual da Saúde. Assim, foi iniciado certame em dezembro de 2017 para a contratação de 39 (trinta e nove) docentes.

Em 2017, como forma de avanço social, foi criado o Programa de Acesso à Educação Superior para Quilombolas, com a reserva de 2 (duas) vagas suplementares em cada curso de graduação e a instituição da Bolsa Permanência Quilombola, com a concessão inicial de 20 (vinte) bolsas e, em 2018, foi aprovado o Programa Especial de Ensino (PEE) para oferecimento de cursos transitórios, sob duas condições: ou em localidades onde não há unidade da UEG ou mediante parceria com entidades públicas ou privadas. No entanto, não foram encontrados registros de que o PEE tenha se materializado. Em 2019, como medida de redução institucional foi idealizado novo formato de processo seletivo de discentes para a graduação presencial, no qual somente foram abertas as turmas com maior número de optantes, sendo uma por unidade física da UEG. Com isso, das 98 (noventa e oito) turmas ofertadas, apenas 59 (cinquenta e nove) foram devidamente preenchidas, o que representa a diminuição de 27% das vagas e 30% de turmas.

Como tentativa para qualificar o ensino e elevar o IGC da Universidade, houve a regulamentação de requisitos para a suspensão da oferta de vagas na graduação: conceito 1 (um) no Enade ou 2 (duas) vezes seguidas conceito 2 (dois) no CPC e/ou no Enade. No período de 2016-2019, 3 (três) cursos tiveram novos ingressos suspensos e outros 15 (quinze) foram extintos. Além disso, foi criado o Programa “UEG 5: caminhos para a excelência” e o Programa de Bolsa de Incentivo à Docência e Acompanhamento ao Discente (Bidad).

O primeiro foi concebido com a finalidade de identificar gargalos e sugerir estratégias para a melhoria dos índices obtidos pelos cursos da UEG em avaliações internas e externas, principalmente as derivadas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), a ser comandado pela equipe de avaliação institucional da Universidade. Já o Bidad buscou elevar o desempenho da UEG nas avaliações externas por meio do estímulo ao ensino das licenciaturas e valorização de docentes enquanto atuantes na formação de professores da educação básica, por intermédio da oferta de 18 (dezoito) bolsas destinadas a docentes efetivos com titulação mínima de mestre.

Contudo, a busca pela qualidade do ensino tem sido prejudicada pelo déficit de docentes, situação agravada a partir de 2017, em virtude da já mencionada ACP que limitou o quantitativo de contratações temporárias, haja vista que a realização de concurso para docentes não ser algo previsto e tampouco autorizado pelo governo à época⁸⁸. A fim de abrandar a questão, foram

⁸⁸ Motivação constante em vários documentos emitidos, tais como, a Resolução CsU n. 877, de 9 de fevereiro de 2018, a Resolução CsU n. 879, de 28 de fevereiro de 2018, a Resolução CsU n. 891, de 8 de maio de 2018, a Resolução CsU n. 945, de 16 de maio de 2019. Disponíveis para consulta em: <https://www.ueg.br/legislacao/exec/consulta_tipo_doc_legislacao/?funcao=tela_inicial_pesquisa&variavel=1>.

criados 3 (três) programas de captação de mão de obra, especialmente docente, de vínculo precário e atuação paliativa: o Programa de Ação Voluntária (PAV), o Programa de Docente Emergencial (PDE) e o Programa Professor Bolsista (PPB), sendo este último o único com contrapartida pecuniária.

O PAV permite a atuação voluntária em qualquer setor da Universidade, no entanto exige especialização concluída ou mestrado em andamento para a ministração de aulas na graduação e limita-se a 2 (dois) anos de serviço. O PDE teve duração de 1 (um) ano e consistiu no aproveitamento de servidores técnicos-administrativos com formação superior enquanto docentes da graduação, tendo a carga horária de ensino e planejamento contabilizada como efetivo exercício do cargo administrativo. Já o PPB oferecia bolsas de até 20 (vinte) horas-aula, com remuneração variável de acordo com a titulação do bolsista e valor de bolsa de até R\$ 4.050,00 (quatro mil e cinquenta reais), com duração limitada à ministração da disciplina editalícia e contou com a realização de 17 (dezessete) seleções entre 2018 e 2019.

No ensino à distância, foi inaugurado o Programa “UEG em Rede que objetiva ofertar vagas em cursos de graduação e pós-graduação à distância, em todos os municípios goianos mediante formalização de convênio. No primeiro ano, 2018, foram criados 3 (três) cursos de graduação para serem ofertados na estrutura em rede, juntamente com outros (três) cursos de graduação com estrutura modular. Entre 2016 e 2019, foram aprovadas 830 (oitocentas e trinta vagas) em 3 (três) especializações *lato sensu* EaD.

Para o fortalecimento da pós-graduação *stricto sensu*, no período de 2016-2019 foram submetidas 21 (vinte e uma) propostas de APCN à CAPES, tendo sido autorizadas a abertura de 1 (um) mestrado profissional, 3 (três) mestrados acadêmicos e 1 (um) doutorado. Também foram aprovadas 49 (quarenta e nove) especializações *lato sensu*, sendo 3 (três) deles em continuidade das parcerias com a SSP-GO e a SES-GO. Além disso, restou regulamentada a seleção e o ingresso de pesquisadores visitantes, a fim de ampliar o reconhecimento e a abrangência das pesquisas científicas na UEG, o que resulta na elevação dos conceitos de qualidade das pós-graduações *stricto sensu*.

Como fruto da pesquisa, em 2016, houve a institucionalização do Núcleo de Arqueologia (NARQ) na Cidade de Goiás enquanto espaço permanente e formal de pesquisa, vez que fora concebido com projeto em 2004, o que viabilizou a autorização para emissão de endossos institucionais pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o crescimento do acervo para novas pesquisas.

No âmbito da extensão, dois projetos institucionais foram criados: em 2016, a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários (PROSOL),

como iniciativa de implantação, acompanhamento e maturação de empresas da economia solidária, com a seleção de 9 (nove) empreendimentos nos municípios de Ipameri, Itapuranga, Itumbiara e Jataí; em 2018, o Programa “Universidade do Esporte”, localizado em Goiânia nas dependências do Centro de Excelência do Esporte, pensado como um programa de captação e formação de atletas de alto rendimento e aprimoramento da prática esportiva goiana, a fim de tornar o Estado de Goiás como referência no esporte. Vinculado a esse programa, foi instituído o Centro de Referência para o Paradesporto, que, em 2019, veio a se tornar um programa da recém-criada Secretaria de Estado de Esporte e Lazer (SEEL) voltado para pessoas com deficiência que tem potencial para se tornar atletas paralímpicos.

Em continuidade às ações para a internacionalização, foi instituído o Comitê de Internacionalização da UEG, com vistas à elaboração de política própria e à criação de aparato institucional para suportar a execução de ações. Ademais, foi criada a Política Linguística da UEG, para a promoção de atividades de aprendizagem intercultural, especialmente em idiomas, e a Bolsa Permanência para Estrangeiros, como forma de apoio à discentes refugiados ou aqueles em vulnerabilidade socioeconômica advindos de programas de mobilidade acadêmica.

2.3.1.6 PPA 2020-2023: Programa “Profissionais Transformando Goiás”

O PPA para o quadriênio 2020 a 2023 foi elaborado durante o primeiro mandato de Ronaldo Ramos Caiado e foi o primeiro a não estipular um programa exclusivo para a UEG, que foi inserida no Eixo “Goiás da Educação Plena”, juntamente com a pasta responsável pela ciência e tecnologia – a SEDI – em um programa que objetivou preparar profissionais para o mercado de trabalho, por meio do aperfeiçoamento de competências individuais que, em sociedade, seriam fontes de trabalho, emprego e renda.

A atuação da UEG na esfera do Programa “Profissionais Transformando Goiás” deveria resultar no aumento da qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação e do número de profissionais com ensino superior em Goiás. Para a consecução deste objetivo, planejou-se:

Fortalecer a autonomia e a gestão, para consolidar a formação profissional e cidadã no processo da educação superior estadual; ampliar a pesquisa e a produção de conhecimento; avançar na relação com a sociedade e garantir a qualidade acadêmica e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e graduação. (ECONOMIA, 2023).

Como já visto, a ação prevista para a UEG durante a vigência do PAA 2020-2023⁸⁹ foi planejada em contexto de intervenção administrativa. Por isto, a necessidade premente para a IES seria o retorno à conformidade da gestão universitária, fato que ocorreu de modo

⁸⁹ Para o ano de 2023 foram analisadas apenas as deliberações do CsU realizadas até 30 de junho.

progressivo. Em fevereiro de 2020, há mudança de ocupante do cargo de reitor interventor, passando de um perfil externo, legalista e austero, para um perfil interno, pedagógico e flexível: assume o posto o Pró-Reitor de Graduação em exercício à época, o docente efetivo Valter Gomes Campos. O intento era que o novo reitor conduzisse o processo eleitoral interno para que fosse empossado novo reitor ainda em 2020, fato que somente se efetivou em agosto de 2021, em razão do período pandêmico e de aulas remotas, temas discorridos ao longo desta seção.

Como principal medida de gestão, foi realizada a reforma administrativa da UEG, com a promulgação da Lei estadual nº 20.748, de 17 de janeiro de 2020, que trouxe como principais benefícios a redução de gastos com pessoal da ordem R\$ 1,2 milhão (um milhão e duzentos mil reais) anuais, pela reconfiguração de cargos em comissão; a segregação de funções na gestão descentralizada dos, a partir de então, 8 (oito) campus e 33 (trinta e três) unidades universitárias e dos 5 (cinco) Institutos Acadêmicos, o que buscou eliminar parte das divergências originas em interesses particulares, vez que os primeiros seriam competentes pelas atribuições administrativas locais e os segundos pelas decisões acadêmico-pedagógicas; e, por fim, a recriação do Conselho de Gestão (CsG), como colegiado responsável pela fiscalização orçamentária da UEG, presidido pelo Secretário do órgão ao qual a UEG estiver jurisdicionada.

Ademais, por intermédio do Decreto estadual n. 9.593, de 17 de janeiro de 2020, o Estatuto da UEG foi reeditado e teve como medida de maior impacto a imposição de critérios para abertura de novos cursos, a fim de garantir a continuidade destes: quadro docente efetivo acima de 75%; parecer técnico emitido pelo respectivo IA; aprovação pelo CsG do estudo de impacto orçamentário-financeiro; manifestação positiva do colegiado de coordenadores do respectivo IA. Também ocorreu a unificação das matrizes curriculares dos cursos de graduação⁹⁰, cujo quantitativo total modificou-se de 165 (cento e sessenta e cinco) cursos em 2019 para 45 (quarenta e cinco) em 2020.

Para suprir o déficit de docentes e em observância ao determinado na ACP nº 0364146-16.2012.8.09.0006, em 2020 foram realizados dois editais para a contratação de 265 (duzentos e sessenta e cinco) docentes substitutos e a edição de ato para a oferta de 9 (nove) disciplinas

⁹⁰ De acordo o Ministério da Educação, as matrizes curriculares dos cursos de graduação devem observar as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), mas são de livre definição por parte da IES, uma vez que refletem a concepção pedagógica relacionada ao perfil do egresso a ser formado. (MEC, 2015). Na UEG, até 2020, o mesmo curso de graduação poderia ter mais de uma matriz curricular a depender da localidade em que fosse ofertado, levando à formação de diferentes tipos de profissionais dentro de uma mesma instituição, dificultado a gestão pedagógica, prejudicando a qualidade do curso e a mobilidade de alunos dentro da própria instituição.

do Núcleo Comum à distância, o que permitiu a realocação de 45 mil horas de ensino em sala de aula.

Contudo, as ferramentas do ensino à distância foram obrigatoriamente utilizadas na UEG nos anos de 2020 e 2021, em decorrência da decretação⁹¹ de emergência na saúde pública ocasionada pela pandemia da COVID-19, momento de incertezas acerca das medidas impostas e do cenário futuro. Perante a disseminação do novo coronavírus, o primeiro ato da gestão universitária foi suspender por 15 (quinze) dias todas as atividades acadêmicas, a partir de 16 de março de 2020, e implantar os regimes de revezamento e teletrabalho para as atividades administrativas.

Na sequência, em 25 de março de 2020, foi instituído o Plano Emergencial de Ensino e Aprendizagem (PEEA)⁹² para os cursos de graduação da UEG, que determinou o uso das ferramentas de apoio para ações educacionais mediadas por tecnologias digitais na realização das atividades de planejamento, ensino e avaliação da Universidade. O PEEA tinha validade inicial atrelada ao Decreto estadual nº 9.633/2020, mas foi sucessivamente prorrogado até a conclusão do 1º semestre do ano letivo de 2021 para os calouros, ou seja, 30 de outubro de 2021. Porém, por deliberação do CsU, o retorno foi novamente adiado em dois momentos, efetivando-se em 26 de março de 2022.

Ao longo do período de pandemia, os calendários dos anos letivos foram frequentemente alterados dada a incerteza e a necessidade de adaptação repentina, como ilustra a Figura 2.15. O primeiro semestre letivo de 2020 teve duração de cerca de 8 (oito) meses, o primeiro semestre de 2021 teve que ser diferenciado em relação a discentes veteranos e calouros e os anos letivos de 2020, 2021 e 2022 tiveram duração que ultrapassou os limites temporais do calendário civil. O vigor habitual do ano letivo somente fora retomado em 2023, com início das aulas em 27 de fevereiro.

Figura 2.16 – UEG: períodos letivos durante a pandemia da COVID-19, 2020 a 2022.

⁹¹ A situação de emergência na saúde pública em Goiás perdurou, oficialmente, entre 13 de março de 2020 e 30 de maio de 2022. A legislação completa do tema pode ser consultada em < [⁹² Instrução Normativa nº 80/2020. Estabelece o Plano Emergencial de Ensino e Aprendizagem \(PEEA\) para os cursos de graduação da UEG. Disponível em <\[https://www.ueg.br/legislacao/aditivo/consulta_tipo_doc_legislacao/?funcao=pesquisa_doc_legislacao&variavel=1&fk_tipo_doc_site=24&fk_origem_doc=&page=1&ano=&numero_doc=&resumo=>\]\(https://www.ueg.br/legislacao/aditivo/consulta_tipo_doc_legislacao/?funcao=pesquisa_doc_legislacao&variavel=1&fk_tipo_doc_site=24&fk_origem_doc=&page=1&ano=&numero_doc=&resumo=>\)>. Acesso em 09 set 2023.](https://www.casacivil.go.gov.br/noticias/2-noticias/9506-legisla%C3%A7%C3%A3o-relacionadas-%C3%A0-covid19.html#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%209.633%2C%20de%2013,coronav%C3%ADrus%20(2019%2DnCoV).> .></p>
</div>
<div data-bbox=)



Fonte: Elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

Para as atividades administrativas, as tentativas de retorno presencial ao ambiente se deram em concomitância aos decretos governamentais: a primeira, de modo integral para os servidores não excepcionalizados⁹³ partir de 7 de dezembro de 2020, com posterior autorização para o revezamento, a partir de janeiro de 2021; no segundo momento, foi determinado o retorno integral para os servidores imunizados com a segunda dose da vacina a partir de 12 de maio de 2021, mantendo-se as excepcionalidades anteriores; por fim, de modo completo, com exceção das gestantes, a partir de 11 de agosto de 2021.

É válido apontar que o retorno à normalidade das atividades administrativas presenciais deu-se quase que simultaneamente à assunção do reitor eleito, o docente efetivo Antônio Cruvinel Borges Neto, em 3 de agosto de 2021, empossado para o mandato de 4 (quatro) anos, sob o discurso governamental de respeito à autonomia universitária. Além do titular máximo da Universidade, foram eleitos os dirigentes dos campus e unidades universitárias, os coordenadores dos curso de graduação e os diretores de IA.

⁹³ Nos termos da Portaria nº 1.217/2020 – UEG, os critérios estipulados para a manutenção de servidores nos regimes de teletrabalho ou Desocupação Funcional por Calamidade Pública foram: idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, portadores de imunodeficiências ou com doenças preexistentes crônicas ou graves, e, gestantes e lactantes com filhos de até 12 (doze) meses. Posteriormente, por liminar em mandado de segurança, também foram excepcionalizados os coabitantes com pessoa do grupo de risco, por meio da Portaria nº 3/2021. Disponível em <https://www.ueg.br/legislacao/exec/consulta_tipo_doc_legislacao/?funcao=tela_inicial_pesquisa&variavel=2>. Acesso em 09 set 2023.

Para a retomada do ordenamento administrativo interno, foram revistos diversos regulamentos, afetos à diversas áreas, como: procedimentos eleitorais, distribuição da carga horária docente, regime de dedicação exclusiva pelos docentes, composição das câmaras deliberativas setoriais e dos núcleos estruturantes dos cursos, Regimento Geral e plano de carreira dos docentes. Ainda, em 2022 foi dado importante passo para a transparência pública com a criação de ambiente virtual para a divulgação dos dados da UEG, o BI UEG, com a publicação de dados históricos da execução orçamentária e dos fundos rotativos⁹⁴, do quadro de servidores, do ensino da graduação presencial e à distância e das ações de extensão universitária.

A principal medida voltada à gestão descentralizada, foi a retomada da discussão acerca do já mencionado “Programa Procâmpus”, mediante a adaptação das diretrizes impostas à nova estrutura administrativa e a emissão de norma disciplinadora interna, com menção direta à fonte do recurso a ser distribuído – parte orçamento anual da UEG – e à necessidade de autorização pelo reitor para o uso do recurso, tratando-se, à primeira vista, de uma descentralização falaciosa.

Em relação à formação no ensino superior, no período de 2020-2023, foi criado o curso – Biomedicina – sediado em Goiânia, com oferta semestral de 30 (trinta) vagas, e, autorizada o oferecimento de 30 (trinta) vagas para nova turma do curso de Agronomia em Quirinópolis, sudoeste de Goiás, ambos delineados para aproximar a graduação das demandas regionais e de mercado. Também foi lançado o Programa “Minha Vaga”, iniciado no segundo semestre de 2020, que visa selecionar discentes de outras IES para concluir a graduação na UEG, ou permitir o retorno de discentes com matrículas trancadas, ou, ainda, estimular a obtenção de segunda graduação para indivíduos já diplomados mediante o oferecimento de, em sua primeira edição, quase 2.400 (duas mil e quatrocentas) vagas ociosas em 30 (trinta) cursos presenciais e à distância.

Não obstante, em 2020, em razão do contexto de imprevisibilidade e insegurança, o certame do vestibular para ingresso no segundo semestre teve de ser cancelado e o processo seletivo para entrada no primeiro semestre de 2021 somente pode ser realizado em 30 de maio. Outro acontecimento em prejuízo ao ensino da graduação ocorreu em 2021, com a suspensão de novas turmas e vagas para o curso de medicina, após inspeção do Conselho Regional de

⁹⁴ Os fundos rotativos foram estabelecidos pela Lei Complementar nº 64/2008 para o pagamento de despesas de pequeno valor para a compra de materiais de consumo, pequenos reparos e afins. Para a UEG atualmente estão destinados R\$ 1.450.000,00 (um milhão e quatrocentos e cinquenta mil reais) e distribuídos conforme a Lei estadual nº 21.198/2021. Tais valores não se confundem com o “Programa Procâmpus”, em razão de sua finalidade e natureza de despesa.

Medicina do Estado de Goiás (Cremego), que realizou denúncia junto ao CEE-GO e teceu recomendações para a continuidade do curso: construção e aparelhamento de laboratórios, com contratação de técnicos responsáveis; convênios com entidades para insumos e aulas práticas; aumento e qualificação do corpo docente; e, alteração do currículo do ensino. Com isso, restou decidida a suspensão imediata do vestibular até a aprovação da execução de investimentos, a começar pelo aumento do corpo docente, segundo proposta de grupo de trabalho especificamente constituído. Em seguida, foram realizados convênios com os governos municipal e estadual para a estruturação de laboratório – inaugurado em 2023, processos seletivos simplificados para a contratação de docentes temporários e, ao final de 2021, foi publicado edital de concurso público para a efetivação de 94 (noventa e quatro) docentes para a área das Ciências da Saúde.

Ao considerar a demanda por servidores também em outras áreas e com o objetivo de aprimorar a qualidade acadêmica, em 2022 foi autorizada a realização de concursos públicos direcionados ao ensino, para a contratação de 159 (cento e cinquenta e nove) técnicos-administrativos para atuação em laboratórios e na assistência estudantil e 146 (cento e quarenta e seis) docentes para as áreas de agrárias, tecnológicas e, novamente, da saúde.

Para as licenciaturas, anteriormente em 2020, foi criado o Programa de Formação em Docência Universitária (PFDU), em parceria com a Secretaria Estadual de Educação, com vigência de 2 (dois) anos, para a formação de docentes da educação básica no ensino superior, com a seleção de 52 (cinquenta e dois) bolsistas no valor mensal de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) em contrapartida à execução de 20 (vinte) horas semanais práticas e teóricas, sendo 12 (doze) horas de prática do ensino em sala de aula. No âmbito da graduação à distância, foi criada a Bolsa de Iniciação à Docência (BID) para a seleção de 40 (quarenta) tutores dentre os discentes da UEG já graduados.

Como medida de otimização de mão de obra, foi regulamentada no pós-pandemia o funcionamento de atividades de ensino síncronas nas turmas de graduação cujas matrizes curriculares estivessem em extinção, mas que mantivessem discentes matriculados, inclusas as presenciais, mediadas por recursos tecnológicos e veiculadas pela internet e/ou sistemas de comunicação, permitindo a redistribuição de docentes e a permanência do discente.

Para o combate à evasão, especificamente no período de pandemia, foi estabelecida a Bolsa Conectividade para o recebimento, por discentes em vulnerabilidade socioeconômica, do valor de R\$ 100,00 (cem reais) mensais para o custeio do acesso à internet e acompanhamento de aulas remotas. O pagamento da bolsa iniciou-se em novembro de 2020 e perdurou durante o ano letivo de 2021, com o alcance máximo de 1.067 (um mil e sessenta e sete) discentes. Tal

iniciativa pode ser integrada ao conjunto de ações da Política de Assuntos Estudantis da UEG, formalmente instituída em 2023, para, em suma, consolidar o vínculo do discente com a instituição por meio do acesso à: moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte e apoio pedagógico, a fim de que este seja exitoso em sua trajetória acadêmica e, assim, permaneça e conclua o curso. A este respeito Brito, Costa e Souza (2022, p. 13) argumentam que tanto o ingresso, como a continuidade são “partes indissociáveis e fundamentais de um processo contínuo de formação” e, portanto, elementos essenciais para a desconstrução do *habitus* elitista das universidades brasileiras, vez que a democratização do ensino superior iniciada nos anos 2000 trouxe consigo dificuldades de ordem material aos discentes de baixa renda. Sob esta perspectiva, a atuação da UEG na regulamentação da assistência estudantil demonstrou-se por demasiado tardia.

Atrasados também foram os olhares para a extensão e o acompanhamento de egressos, aspectos que podem confirmar e contribuir para a qualidade acadêmica. A criação de diretrizes da Política de Extensão da UEG ocorreu apenas em 2022, embora o reconhecimento internalizado da extensão enquanto igualmente relevante no tripé basilar da educação superior, sobretudo na intermediação das relações com a sociedade para o desenvolvimento desta. Já a instituição da Política de Integração e Acompanhamento de Egressos da UEG está em fase de construção, haja vista que em 2023 foi composto grupo de trabalho responsável por redigi-la.

No que concerne ao ensino da pós-graduação, nos anos de 2020 a 2023 foram aprovadas duas propostas de pós-graduação *stricto sensu* para submissão à CAPES, ambas em nível de doutorado, e um curso de pós-graduação *lato sensu*. Contudo, restaram bem-sucedidas apenas 2 (dois) PPGs de mestrado em 2020, na grande área da Educação. Na organização da documentação dos resultados da pesquisa científica, foi estabelecido o Repositório Institucional da UEG (RI/UEG), para depósito de dissertações e teses produzidas na Universidade.

Quanto ao fomento às ações de pesquisa, foi normatizado o pagamento de bolsas a pesquisadores sem vínculo formal com a UEG, tidos como ferramentas a serem usadas em projetos estratégicos para o desenvolvimento institucional, institucional, porém, o intento não fora materializado até meados de 2023. Além disso, os diversos tipos de bolsas da pesquisa e da pós-graduação foram unificados e abarcados pelo Programa Próprio de Fomento à Pesquisa, Pós-Graduação, Desenvolvimento e Inovação da UEG, organizado em 5 (cinco) modalidades: a) Pró-Pesquisa; b) Pró-Programas; c) Pró-Laboratórios; d) Pró-Publicação e e) Projeto de Encomenda Externa. Entre 2022 e 2023, foram destinados, aproximadamente, R\$ 11,133 mi (onze milhões, cento e trinta e três mil reais), divididos entre todas as modalidades, com fonte interna e externa de recursos.

Em relação à institucionalização da pesquisa, nos anos de 2020 a 2023, foi autorizada a criação de 2 (dois) centros de pesquisa: o Centro de Análises, Inovação e Tecnologia em Ciências Naturais e Aplicadas (CAiTec), com vistas a tornar-se um parque instrumental de pesquisas químicas, localizado em Anápolis; e, o Centro de Biotecnologia em Reprodução Animal (Biotec), localizado em São Luís de Montes Belos, que objetiva realizar estudos de melhoramento genético em bovinos. Frisa-se que ambos os ambientes buscam promover a inovação tecno-científica e reduzir os gargalos existentes entre a academia e o setor privado, haja vista estarem instalados em municípios referência nas respectivas áreas de atuação e possuem parcerias firmadas com empreendedores locais.

2.3.2 Execução Orçamentária

A etapa da execução orçamentária, como brevemente explorado⁹⁵, constitui a obediência ao comando disposto na LRF para estabelecer a programação e o cronograma de desembolso ao longo do exercício financeiro dos valores destinados pela LOA para alocação nos programas planejados no âmbito do PPA, direcionados pela LDO. Crepaldi e Crepaldi (2013) explicam a mudança da ideia para a prática:

Somente após a publicação da Lei Orçamentaria Anual (LOA), o chefe do Poder Executivo pode dar início à execução de seus programas. Passa-se então da fase de estimação das receitas e fixação das despesas (planejamento orçamentário) para a fase de realização da receita e da despesa (execução orçamentária). (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 66)

Concernente ao funcionamento da UEG, o cumprimento desta normativa pode ser conhecida pelos valores da Tabela 2.5, que diz respeito à execução orçamentária⁹⁶ ao longo dos vinte anos analisados. É válido esclarecer que tais montantes financeiros se encontram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), nos termos do artigo 7º do Decreto estadual nº 9.737/2020, com o resultado do mês de dezembro de 2022 como referência para a indexação⁹⁷.

⁹⁵ A esse respeito, vide explanação na Subseção “1.5.3 Lei Orçamentária Anual” deste trabalho.

⁹⁶ As informações relativas à execução orçamentária da UEG foram obtidas junto à Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e à Gerência de Contabilidade, ambas da UEG, por meio de pedidos protocolados nos autos dos processos administrativos SEI nº 202300003006938 e nº 202300003014799. A autora agradece expressamente aos servidores Talles Mendes de Castro, Diretor de Gestão Integrada; Anderson Smilley Freitas Alves, Assessor Executivo da Diretoria de Gestão Integrada; Guilherme Francisco dos Santos, Coordenador de Planejamento; e, Flávia Maria Gonçalves, Gerente de Contabilidade, pela presteza na disponibilização dos dados.

⁹⁷ A atualização monetária foi calculada conforme metodologia proposta pelo IBGE (2023), nos seguintes termos: “o valor corrigido é obtido a partir do produto entre o valor inicial e o resultado da divisão do número-índice do mês final pelo número-índice do mês anterior ao mês inicial. O resultado desta divisão é o fator que corresponde à variação acumulada do IPCA.” Os números-índices do IPCA foram obtidos por meio da Tabela 1737,

Tabela 2.5 – UEG: valores da execução orçamentária, 2003 a 2022

Ano	Dotação Inicial (em R\$ 1.000)	Autorizado (em R\$ 1.000)	Empenhado (em R\$ 1.000)	Liquidado (em R\$ 1.000)	Pago (em R\$ 1.000)	Restos a Pagar (em R\$ 1.000)
2003	268.437,31	356.723,70	155.996,53	151.535,30	150.578,31	5.418,22
2004	297.605,03	300.426,75	207.455,37	185.067,26	174.676,21	32.779,16
2005	330.850,50	337.137,42	193.151,77	185.220,70	172.095,58	21.056,19
2006	257.838,22	277.726,75	238.087,47	237.811,95	199.948,67	38.138,80
2007	311.337,94	299.138,54	269.009,12	260.562,84	246.349,37	22.659,75
2008	275.455,95	341.550,49	275.089,00	263.953,15	262.927,12	12.161,88
2009	301.144,55	335.471,84	271.189,87	237.093,03	233.184,30	38.005,57
2010	319.409,34	390.227,50	335.546,46	303.430,09	270.264,10	65.282,36
2011	342.080,38	395.497,47	341.043,15	312.475,14	298.019,96	43.023,20
2012	345.596,23	447.123,09	309.720,99	287.856,57	276.195,45	33.525,54
2013	394.982,49	542.147,36	386.155,07	321.516,55	306.554,22	79.600,85
2014	449.601,19	460.168,29	404.338,25	359.482,62	339.129,26	65.209,00
2015	433.941,29	444.218,76	360.279,56	344.322,53	318.163,78	42.115,78
2016	413.838,84	412.008,82	368.971,62	348.339,53	324.750,32	44.221,30
2017	317.214,43	422.260,18	395.207,62	380.759,92	348.634,95	46.572,67
2018	360.654,57	430.442,57	403.692,44	390.597,65	362.206,58	41.485,86
2019	308.519,24	490.801,74	403.324,30	400.448,69	399.270,73	4.053,58
2020	406.095,59	322.295,84	288.498,13	283.550,36	283.500,87	4.997,26
2021	321.338,40	320.778,75	313.159,79	277.952,59	277.468,25	35.691,54
2022	314.063,00	321.657,76	308.841,20	301.705,63	301.323,91	7.517,28

Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

A dotação inicial refere-se à etapa em que há a estimativa das receitas na LOA, sendo expresso o valor total autorizado para a realização de gastos durante o ano. É parte da etapa de fixação das despesas, que depende do consenso político para ser concluída.

Entre 2003 e 2022, o somatório de recursos reservados em lei à UEG equivaleu a cerca de R\$ 6,770 bi (seis bilhões e setecentos e setenta milhões de reais), com valor médio anual de, aproximadamente, R\$ 338,5 mi (trezentos e trinta e oito milhões e quinhentos mil reais), com valores mais próximos à média entre os anos de 2011 e 2016. A maior dotação orçamentária ocorreu em 2014 e a menor em 2006.

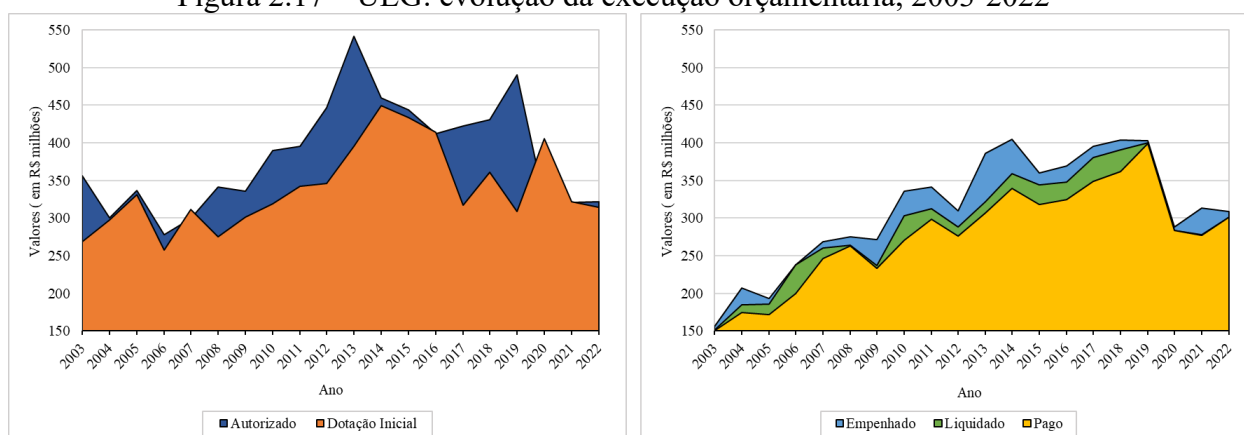
O montante da dotação prevista na LOA para a UEG possui trajetória crescente, com elevação marginal, porém a taxas decrescentes a partir de 2015, com assimetria moderada. A maior variação marginal negativa aconteceu entre 2016 e 2017, quando as receitas destinadas à UEG caíram 23,4%. Por sua vez, o maior aumento proporcional ocorreu em 2020, quando os recursos se elevaram em 31,6% em relação a 2019.

O valor autorizado corresponde à outra etapa da fixação das despesas, pois se refere aos créditos adicionais, suplementares ou especiais, que o Poder Legislativo complementa em relação à dotação orçamentária inicial. Os créditos suplementares têm a finalidade de reforçar o orçamento, enquanto os especiais são aqueles destinados ao custeio de programas não contemplados na LOA. Os créditos adicionais extraordinários são emergenciais e independem de autorização legislativa (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Em geral, o valor autorizado é maior que o montante da dotação inicial, porém, durante o exercício financeiro pode ocorrer a contenção de despesas, com o retardamento ou a inexecução de empenhos e movimentações financeiras. Os decretos de contingenciamento limitam as programações disponíveis na LOA, que podem decorrer da superestimação da arrecadação fiscal (CÂMARA, 2023; LIMA; DINIZ, 2016).

As dotações orçamentárias iniciais destinadas à UEG sofreram acréscimos em dezesseis dos vinte anos analisados. A diferença global entre o valor autorizado e a dotação inicial é de 13,0%, com aumento absoluto de quase R\$ 878 mi (oitocentos e setenta e oito milhões de reais) entre 2003 e 2022. Os contingenciamentos ocorreram em 2007, 2016, 2020 e 2021, os dois últimos decorrentes da pandemia da COVID-19, o que pode ser visto pela Figura 2.16. Ainda assim, a trajetória do valor autorizado da UEG apresenta orientação crescente, com inclinação positiva, porém com taxas marginais decrescentes a partir de 2011.

Figura 2.17 – UEG: evolução da execução orçamentária, 2003-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

O valor médio autorizado é da ordem de R\$ 382,4 mi (trezentos e oitenta e dois milhões e quatrocentos mil reais), com valor máximo sendo alcançado em 2013, o que representou um acréscimo proporcional de 21,3% se comparado ao ano anterior. A distribuição dos valores é moderadamente discrepante, especialmente a partir do ano de 2019, cujo montante ocasionou a

maior variação negativa da série analisada quando, em 2020, houve redução de 34,3% em relação ao primeiro ano.

Do lado da despesa pública, a execução orçamentária é composta por três estágios: o empenho, a liquidação e o pagamento. De acordo com a Câmara dos Deputados (2023) o empenho “se caracteriza pelo ato emanado de autoridade competente que compromete parcela de dotação orçamentária disponível”. A reserva do recurso impede que a dotação orçamentária seja utilizada de forma diversa e garante o recebimento do valor pactuado pelo fornecedor.

Durante o período de 2003 a 2022, o montante de recursos empenhados possui trajetória ascendente, assim como a destinação de receita. Contudo, na margem, os valores empenhados crescem em ritmo mais acelerado. Os montantes são pouco concentrados e pouco assimétricos em relação à média, que é de cerca de R\$ 311,4 mi (trezentos e onze milhões e quatrocentos mil reais). O maior valor empenhado ocorreu em 2014 e no primeiro ano da série, 2003.

A segunda fase da execução da despesa orçamentária é a liquidação, que corresponde à comprovação pelo agente público do direito do fornecedor de receber pelo serviço prestado ou bem comercializado e é dependente do empenho. O montante médio anual liquidado pela UEG é de quase R\$ 291,7 mi (duzentos e noventa e um milhões e setecentos mil). Assim como nos valores empenhados, a trajetória da liquidação é crescente, com taxas marginais positivas e maior discrepância em relação ao valor médio nos anos de 2020 e 2021, ocasiões em que as taxas marginais foram negativas, com a maior redução do período analisado ocorrendo entre 2019 e 2020: queda de 29,2% no montante total.

O pagamento é a última fase da despesa orçamentária, nascida da confirmação do débito, e representa a efetiva quitação e a finalização do débito. O pagamento só pode ocorrer mediante a liquidação e o prévio empenho. Assim como as demais variáveis estudadas, na UEG, ao longo de vinte anos, a evolução do volume do pagamento cresce a taxas marginais positivas, com maior variação em relação à média em 2020 e 2021. Em 2019, a UEG apresentou o maior volume de pagamento, valor 44% acima da média, que foi de quase R\$ 277,3 mi (duzentos e setenta e sete milhões e trezentos mil). A pior variação marginal foi identificada entre 2019 e 2020, cujo montante caiu 29%. Já o aumento marginal mais expressivo ocorreu em 2007, com elevação de 23,2% do valor pago em relação a 2006.

Os restos a pagar (RAP) são parte da dívida de curto prazo do governo e representam o quantitativo das despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro. Dividem-se entre os restos a pagar não processados, que corresponde à parcela das despesas empenhadas, mas não liquidadas; e, os restos a pagar processados, que diz respeito às despesas empenhadas e liquidadas, mas não pagas.

Entre 2003 e 2022, o valor máximo do endividamento deu-se em 2013, quando a dívida com restos a pagar atingiu a cifra de R\$ 79,6 mi (setenta e nove milhões e seiscentos mil reais). Os valores anuais do total de restos a pagar da UEG possuem alta variabilidade ao longo dos anos, mas apresentam tendência de estabilidade, com distribuição concentrada ao redor do valor médio – quase de R\$ 34,2 mi (trinta e quatro milhões e duzentos mil reais) – entre 2009 e 2018.

Em 2019, o montante de restos a pagar da UEG atingiu seu melhor resultado, com o valor de R\$ 4,05 mi (quatro milhões e cinquenta mil reais), e, deste ano em diante, a evolução dos restos a pagar apresentou as maiores discrepâncias da série, com o maior aumento proporcional da dívida ocorrendo entre 2020 e 2021 – 614,2% - e, também, a maior redução – queda de 78,9% – entre 2021 e 2022.

A análise das variáveis isoladas demonstrou o crescimento da receita, concomitante ao crescimento da despesa e, especialmente e em maior intensidade, o aumento da produtividade gerencial no que tange ao efetivo uso dos recursos disponíveis. Contudo, a análise individualizada não permite avaliar, de modo completo, o desempenho orçamentário de um programa, o que ora se pretende, de modo breve, pela aplicação de indicadores dispostos no Quadro 2.3, elaborados por Santos (2022, p. 127), pelos quais a autora afirma demonstrar “a história por trás dos números” mediante a investigação da gestão orçamentária pública com vistas a explicar, de modo abrangente, os fatores e atores da execução da despesa.

Quadro 2.3 – Métricas de avaliação de desempenho orçamentário

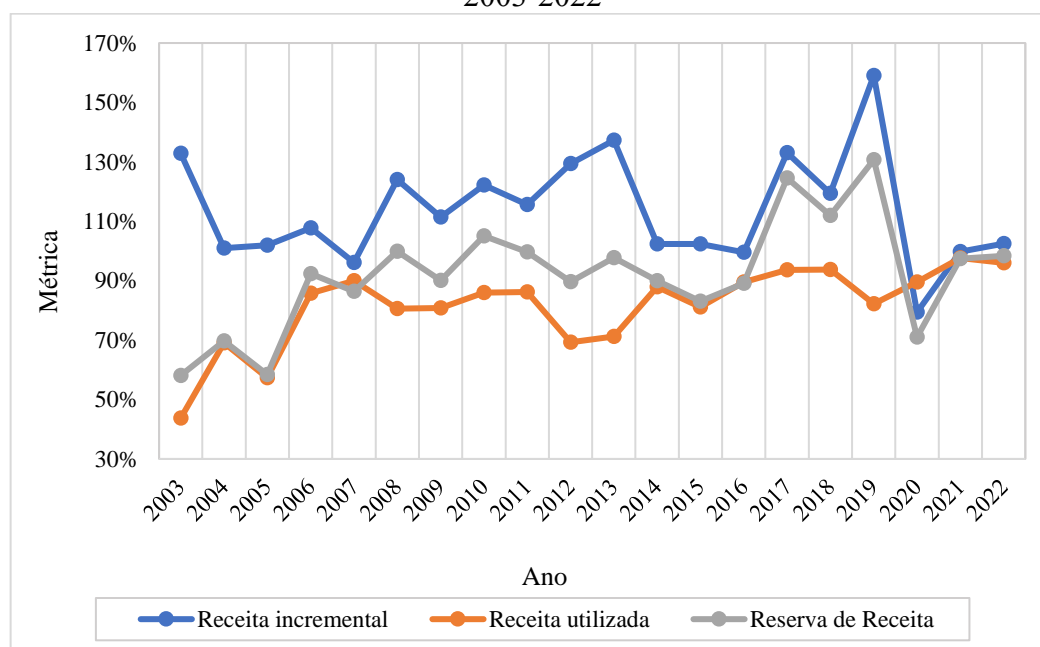
		1	2	3	4
Elaboração	A	$\% \frac{\text{Dotação Inicial}}{\text{Proposta}}$	$\% \frac{\text{Autorizado}}{\text{Dotação Inicial}}$	$\% \frac{\text{Autorizado}}{\text{Proposta}}$	$\% \frac{\text{Autorizado}}{\text{RAP Inscritos}}$
	B	$\% \frac{\text{Empenhado}}{\text{Proposta}}$	$\% \frac{\text{Empenhado}}{\text{Dotação Inicial}}$	$\% \frac{\text{Empenhado}}{\text{Autorizado}}$	
Execução	C	$\% \frac{\text{Liquidado}}{\text{Autorizado}}$	$\% \frac{\text{Liquidado}}{\text{Empenhado}}$		
	D	$\% \frac{\text{Pago}}{\text{Autorizado}}$	$\% \frac{\text{Pago}}{\text{Empenhado}}$	$\% \frac{\text{Pago}}{\text{Liquidado}}$	$\% \frac{\text{Pago}}{\text{RAP Pagos}}$
	E	$\% \frac{\text{Autorizado} + \text{RAP Inscritos}}{\text{Pago} + \text{RAP Pagos}}$			

Fonte: SANTOS, 2022, p. 128.

De modo sucinto, o desempenho orçamentário da UEG será avaliado pelo uso de alguns dos indicadores apontados, segundo três óticas, por ora: o dimensionamento da receita, a execução da despesa e o nível do endividamento flutuante.

A Figura 2.17 demonstra o desempenho da receita da UEG ao longo dos vinte anos analisados. Como visto, a receita destinada à UEG entre 2003 e 2022 foi, durante sua utilização, redimensionada em todos os anos e, em grande parte do período, aumentada – métrica 2A. O maior incremento de receita ocorreu em 2019, com um acréscimo de 59,1% na dotação orçamentária inicial. Entretanto, é necessário investigar, do ponto de vista financeiro, se este incremento era necessário e, principalmente, benéfico para a eficiência do gasto.

Figura 2.17 UEG: evolução da receita utilizada, da receita incremental e da reserva de receita, 2003-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

O valor médio da reserva de receita para custeio de despesas efetivadas da UEG, identificado pelo empenho do valor autorizado, equivaleu a 81,6% com percentuais mais elevados nos anos de 2017, 2018, 2021 e 2021. O ano com o menor índice de uso real da receita foi 2003, ocasião em que foi realizado o empenho de apenas 43,7% de toda a receita autorizada. Já a proporção máxima de empenho foi observada em 2021, quando 91,6% da receita foi destinada a uso, sendo este o ano de maior equilíbrio da execução orçamentária da UEG.

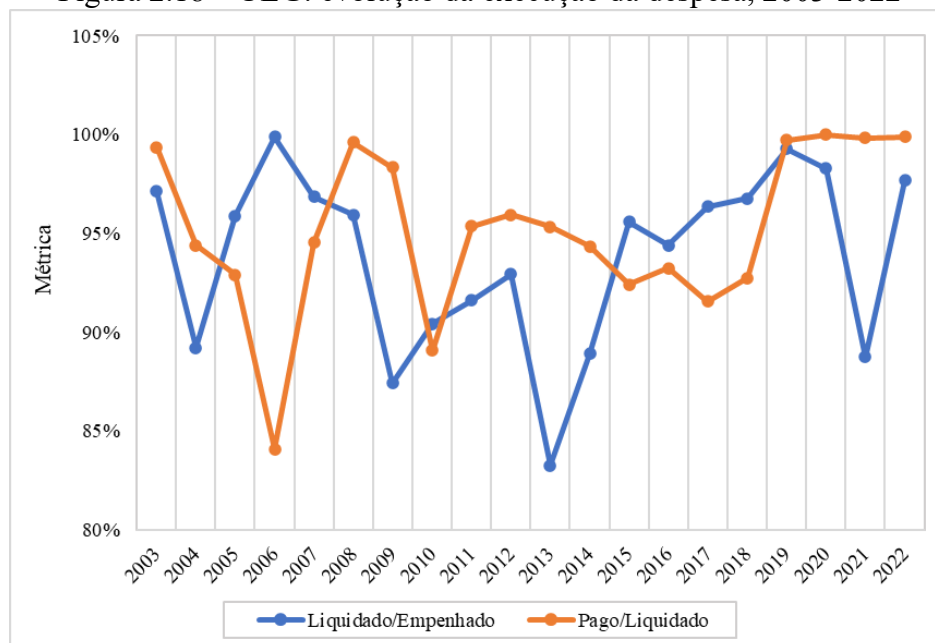
Pelo confronto entre o uso potencial da receita inicialmente prevista – métrica 2B – e o uso da receita real – métrica 3B – é possível identificar que o redimensionamento da receita restou comprovadamente benéfico apenas em 2007 e 2020. Em 2007, o valor da receita

destinada à UEG foi reduzido em quase R\$ 13 mi (treze milhões de reais), o que diminuiu em 40,5% abismo entre a receita e a despesa naquele ano. Em 2020, ano de alteração global do destino das despesas públicas para o combate à COVID-19, a redução de quase R\$ 83,8 mi (oitenta e três milhões e oitocentos mil reais) provocou a queda de 247,9% da folga orçamentária daquele ano.

Contrariamente, o agravamento da receita não utilizada pela via do incremento orçamentário foi mais intenso em 2019 e em 2003. No primeiro ano informado, o aumento da receita restou superdimensionado em 28,4%, resultando em uma reserva de valor inutilizada da ordem de quase R\$ 87,48 mi (oitenta e sete milhões e quatrocentos e oitenta mil reais). Este montante só não é maior que a discrepância observada em 2003, cuja dissonância entre a elevação da receita e a baixíssima realização da despesa registrou um abismo equivalente a 74,8% da dotação inicial.

Acerca do viés da execução do gasto, a Figura 2.18 apresenta a evolução da realização e da quitação da despesa na UEG entre 2003 e 2022. A distância entre cada ponto das curvas revela o crescimento isolado dívida de curto prazo.

Figura 2.18 – UEG: evolução da execução da despesa, 2003-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

A razão entre a liquidação e o empenho – métrica 2C – corresponde ao percentual efetivo de uso da reserva de receita após a formalização contratual, ou seja, o quanto do recurso destinado será realmente utilizado mediante a comprovação do fato gerador da despesa, sendo o resultado mais próximo de um o indicativo de maior uso da reserva de receita.

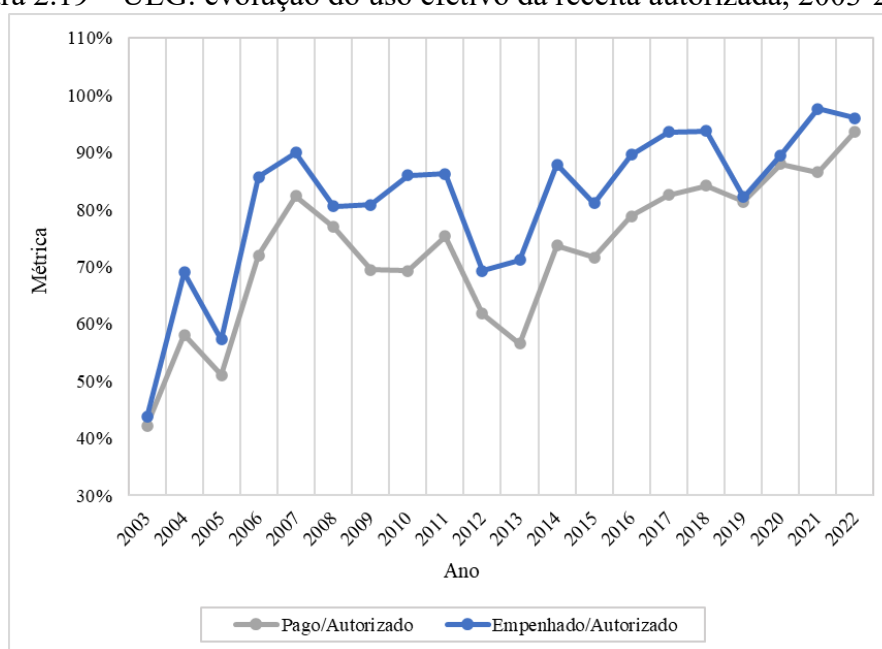
Entre 2003 e 2022, a média de liquidação dos empenhos na UEG é de 93,8%, tendo como anos de maior uso da receita reservada 2006 e 2019, ocasiões em que a comprovação da despesa alcançou patamares muito próximos do ideal: 99,9% e 99,3%, respectivamente. O pior desempenho na liquidação foi o ano de 2013, com 83,3% de comprovação do gasto, ano em que, conforme declarado, foi identificada a maior quantia de restos a pagar do período.

Em relação à finalização da despesa – métrica 3D – a UEG apresenta desempenho médio de 95,13% entre os anos de 2003 e 2022, com execução muito próxima a 100% nos últimos quatro anos da série, o que implica no aumento da eficiência dos procedimentos financeiros neste período. Em 2020 e 2022, a UEG atingiu o pagamento de 99,9% em todas as despesas comprovadas. Em oposição, 2006 foi ano em que a quitação de fato da despesa teve menor proporção nas despesas atestadas: apenas 84,1% foram quitadas no mesmo exercício financeiro.

Como evidenciado, o desempenho dos indicadores 2C e 3D afeta, diretamente, o montante da dívida flutuante. Os anos de crescimento dos restos a pagar foram, justamente, aqueles em que ou não houve o recepcionamento do bem ou serviço contratado, ou não houve capacidade operacional para a quitação do débito, haja vista que os recursos orçamentários estavam disponíveis, como demonstrou a análise da receita incrementada.

O confronto entre o volume de recursos reservados para a despesa e sua destinação final na UEG apresenta-se na Figura 2.19. Nesta, a distância entre cada ponto das curvas revela o crescimento acumulado da dívida flutuante.

Figura 2.19 – UEG: evolução do uso efetivo da receita autorizada, 2003-2022.



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

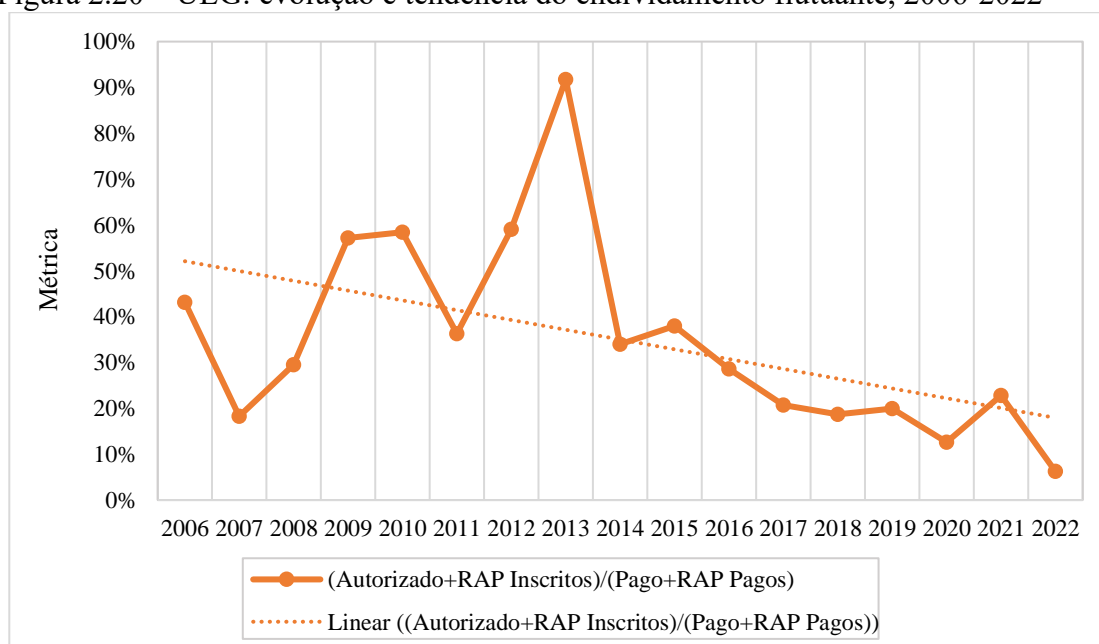
Ao longo de vinte anos, a UEG utilizou, em média, dentro do mesmo exercício financeiro, 72,8% de toda a receita autorizada, tendo os anos extremos da série histórica como o pior e o melhor desempenhos: em 2003 foi executado 42,2% do orçamento e em 2022, 93,7%, resultado da métrica 1D. Tais resultados apontam para a busca de aprimoramento operacional da execução orçamentária por meio da contratação de técnicos especializados e da estruturação dos setores de planejamento, finanças, compras e infraestrutura da IES.

Entre a reserva de receita e seu uso real, os maiores hiatos entre os dois estágios da execução da despesa foram observados, em ordem, em 2010, 2013 e 2014. Por sua vez, a UEG tem como melhor desempenho o ano de 2019, cuja diferença entre o empenho e o pagamento foi da ordem de 0,8%. Nesse sentido, pela perspectiva do endividamento de curto prazo, tem-se que a partir de 2019, o endividamento de curto prazo da UEG situou-se abaixo da média.

Em relação à cobertura do endividamento de curto prazo – métrica 4A – a análise superficial da dotação orçamentária da UEG aponta para a plena suficiência dos restos a pagar em todos os anos, com destaque para os anos de 2019 e 2020, em que o montante de restos a pagar foi, em grande parte, eliminado e alcançou os menores índices ao longo de vinte anos.

Pela perspectiva da influência da dívida flutuante sobre a execução orçamentária – métrica 1E –, nota-se a diminuição progressiva entre 2006 e 2022, nos termos da Figura 2.20. Convém elucidar que os dados de pagamento dos restos a pagar foram retirados do demonstrativo contábil denominado “Balanço Orçamentário” da UEG, cujos arquivos digitais dos anos 2000 a 2003 não foram localizados.

Figura 2.20 – UEG: evolução e tendência do endividamento flutuante, 2006-2022



Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

Na UEG, o ano com maior influência da dívida sobre a decisão e a qualidade do gasto foi 2013, ocasião em que, conforme visto, houve o crescimento do endividamento na IES e o consequente comprometimento de parte da receita autorizada para 2014. Entre 2006 e 2012, cerca de 43,1% dos compromissos eram quitados fora do exercício financeiro de aquisição. Nos anos de 2013 a 2015, esta proporção elevou-se para 54,6%. A partir de 2016, esse indicador reduziu-se para 18,2%, alcançando o menor nível em 2022, ano em que apenas 6,2% da dívida foi incluída em restos a pagar.

Pela análise sucinta dos dados da execução orçamentária, sem adentrar no aspecto qualitativo da despesa, é possível depreender que a UEG tem, sobretudo a partir de 2019, elevado sua capacidade de execução, gestão e monitoramento do gasto, embora ainda haja espaço para o aprimoramento dos esforços operacionais e estratégicos internos, o que termina por maximizar o uso total da receita e prevenir o aumento do endividamento de curto prazo. Há, portanto, o indicativo da necessidade de investigação pormenorizada das causas da ineficiência operacional na UEG no que tange à execução da despesa, o que foge ao escopo deste trabalho.

CAPÍTULO 3 EFICIÊNCIA DA PROVISÃO ESTATAL DO ENSINO SUPERIOR PELA UEG

3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

O principal objetivo da análise proposta consiste em identificar em quais anos o uso do recurso público para o oferecimento gratuito à população do acesso ao ensino superior pela UEG e que gera investimentos em infraestrutura e corpo docente foi eficiente a ponto de captar e formar novos profissionais, cujos indicadores são as taxas de ocupação, permanência e conclusão da graduação em patamares satisfatórios ao menor custo possível, quer em termos monetários, quem em relação ao trabalho.

Para tanto, a pesquisa é alicerçada na análise quantitativa das informações anuais relativas ao período de 2002 a 2023, em três dimensões da atividade educacional da UEG: o ensino presencial do primeiro estágio da educação superior; o montante de dinheiro público investido para garantir o funcionamento da Universidade; a composição do capital humano a serviço da IES. A delimitação temporal decorre da disponibilidade e acesso aos dados informatizados, bem como remonta aos anos próximos à gênese da instituição. A técnica de pesquisa é a documental.

Para a reunião da base de conhecimento, a pesquisa bibliográfica para o referencial teórico foi realizada, em grande medida, pela pesquisa de obras digitais na Plataforma Biblioteca Virtual: Minha Biblioteca e Biblioteca Virtual Pearson, cujo acesso é disponibilizado a toda a comunidade acadêmica da UEG. Também foram formalizados pedidos de acesso às informações listadas no quadro a seguir junto à autarquia pública, via processos administrativos, pelos quais houve a disponibilização dos dados primários. Ademais, foram consultadas os bancos de dados abertos da Universidade Estadual de Goiás – BI UEG e Legislação UEG –, da Secretaria de Estado da Economia – Planos Plurianuais e Portal da Contabilidade Pública do Estado de Goiás –, do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) – Banco de Dados Estatísticos do Estado de Goiás –, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Censo da Educação Superior –, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Sistema IBGE de Recuperação Automática.

Para a execução dos cálculos estatísticos descritivos e funções matemáticas, foi utilizado o *software* Microsoft Excel para Microsoft 365 MSO (Versão 2309 Build 16.0.16827.20166) 64 bits e para o cômputo da Análise Envoltória de Dados foi utilizado o *software* OSDEA-GUI

Solver, versão v0.2. Para a elaboração de figuras foi usado o Microsoft PowerPoint para Microsoft 365 MSO (Versão 2309 Build 16.0.16827.20166) 64 bits.

Quadro 3.1 – Variáveis quantitativas coletadas para a base de conhecimento da pesquisa, 2000 a 2022

		<i>Variáveis</i>	<i>Período</i>
<i>Enfoque</i>	Financeiro e Orçamentário	<ul style="list-style-type: none"> • Somatório de gastos por Grupos de Despesa. • Somatório de recursos por Fonte. • Somatório do Valor Empenhado. • Somatório do Valor Liquidado. • Somatório do Valor Pago. • Somatório de Restos a Pagar. • Somatório de Restos a Pagar Processados. • Somatório de Restos a Pagar Não Processados. • Balanços contábeis Financeiros e Orçamentários. 	2003-2022
	Ensino da Graduação Presencial	<ul style="list-style-type: none"> • Total de Vagas. • Total de Cursos. • Total de Localidades • Somatório de Inscritos no Vestibular. • Total de Matrículas por Unidade. • Total de Ingressantes por Unidade. • Total de Concluintes por Unidade. 	2000-2022
	Quadro de Servidores	<ul style="list-style-type: none"> • Total de Docentes por Situação Funcional. • Total de Técnicos-Administrativos por Situação Funcional. • Total de Docentes por Lotação. • Total de Técnicos-Administrativos por Situação Funcional. • Total de Docentes por Classe. • Total de Técnicos-Administrativos por Escolaridade. 	2003-2022

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, serão explorados os aspectos elementares da Análise Envoltória de Dados.

3.2 ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA)

O método da Análise Envoltória de Dados (DEA – abreviatura para a nomenclatura em língua inglesa *Data Envelopment Analysis*) foi formulado em 1978 pelos pesquisadores Abraham Charnes, William Cooper e Edward Rhodes, que estabeleceram um método matemático para a medição de eficiência de unidades produtivas por meio da programação linear, com o uso de variáveis não-paramétricas, ou seja, flexíveis, com comportamento não previsível, para “encontrar uma função de produção expressa em uma medida de eficiência relativa de unidades tomadoras de decisões” (LIMA; DINIZ, 2016, p. 305) ou, em língua inglesa, *Decision Making Units* (DMUs). De modo concreto, “o objetivo do método DEA é, via

de regra, determinar indicadores de desempenho relativo entre unidades produtivas, considerando determinados conjuntos de insumos e produtos” (LORENZETT; LOPES; LIMA, 2004, p 3-4).

Embora amplamente aplicado em pesquisas operacionais e processos produtivos de bens e serviços, a Análise Envoltória de Dados tem se mostrado como ferramenta importante na mensuração e na avaliação de políticas públicas, em que, considerando vários insumos e diversos produtos, o agente público pode obter uma métrica de produtividade, algo de difícil mensuração no que tange às consequências da intervenção estatal, sobretudo na área educacional. Delgado e Machado (2007) apresentam a crescente motivação pelo uso dos recursos da DEA para o setor público, embora ainda de modo incipiente no Brasil:

[...] a DEA pode ser um procedimento bastante útil para a análise da eficiência no setor público, uma vez que, ao gestor público, interessa a hierarquização de unidades de análise por determinado conjunto de insumos/ produtos e não a análise dos determinantes dessa hierarquização. (DELGADO; MACHADO, 2007, p. 430)

A lógica por trás da DEA reside no entendimento do conceito econômico da curva de possibilidade de produção, que parte, nada menos, do que um *trade-off* entre o quê e como produzir, implicando, para isto em um sacrifício de determinada combinação em detrimento de outra dada a indisponibilidade completa de todos os bens. Assim, antes de conhecer os vários tipos de combinação possíveis, é preciso estabelecer até que ponto tanto a combinação – a fronteira de possibilidades de produção –, quanto o grau de sacrifício – o custo de oportunidade –, trazem retornos positivos.

Assim, a fronteira de possibilidades de produção será obtida, matematicamente, pela flexibilidade que a DEA estabelece ao dimensionar os pontos que circundam a disposição dos indicadores, e, dessarte, estipular limites máximos tangíveis. O alcance destes pontos máximos significa o pleno emprego dos fatores, ou, em outras palavras, a eficiência econômica. Além disso, o emprego da DEA pode oferecer aos tomadores de decisão fronteiras que sirvam “como referência para o estabelecimento de metas eficientes para cada unidade produtiva”, objetivo que se assemelha à perspectiva deste estudo. (CASADO; SOUZA, [s. d.]. DELGADO; MACHADO, 2007).

Para o cálculo da eficiência relativa de cada DMU é preciso estabelecer variáveis de entrada – os chamados *inputs* – e as variáveis ou produtos – os chamados *outputs*. A DEA calculará a eficiência de todas as combinações, para todas as DMUs, estabelecendo um grupo de referência para as demais. Lima e Diniz (2016, p. 307) explicam: “o escore de eficiência gerado pela DEA é um indicador relativo obtido por meio da comparação da eficiência de cada DMU em relação à melhor DMU”.

Com a utilização contínua, o método DEA tem sido, ao longo do tempo, aprimorado. Uma das principais contribuições originou-se dos estudos de Charnes e Cooper em conjunto com Rajiv Banker, em 1984, que introduziram ao modelo pioneiro a possibilidade de variações de escala de escalas de produção. Deste modo, as formulações teóricas do método DEA passam por duas abordagens, brevemente explanadas a seguir: o Modelo CCR e o Modelo BCC.

Como mencionado, o primeiro modelo construído no âmbito da DEA foi o Modelo CCR, nomenclatura dada pela combinação das primeiras letras dos sobrenomes de seus formuladores Charnes, Cooper e Rhodes. Este modelo previa somente a existência de Retornos Constantes de Escala (CRS), ou seja, dada uma variação nos fatores, a produção total se modificará de modo proporcional, o que também significa que o custo total médio de produção não varia no longo prazo.

MEZA, *et al.* (2007, p. 23) explicam que o Modelo CCR aplica a combinação linear de *inputs* e *outputs*, limitadas a 1 (um). Como o limite será sempre 1 (um), o retorno é constante. Matematicamente:

$$\begin{aligned} \max h_o &= \sum_{j=1}^m u_j y_{jo} \\ \text{sujeito a} \\ \sum_{i=1}^n v_i x_{io} &= 1 \\ \sum_{j=1}^m u_j y_{jk} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ik} &\leq 0, k = 1, \dots, s \\ u_j, v_i &\geq 0 \forall i, j \end{aligned}$$

onde,

- k = DMU que utiliza n *inputs* x_{ik} para produzir m *outputs* y_{jk} ;
- h_o = índice de eficiência da DMU o ;
- v_i e u_j = pesos calculados para os *inputs* e *outputs*.

O Modelo BCC foi pensado por Banker, Charnes e Cooper e altera a concepção de proporcionalidade, o qual cada DMU apresentará um nível de eficiência ótimo relativo à escala em que estiver operando, podendo ser crescentes ou decrescentes, dando importância ao peso

relativo de cada *input*. Novamente, MEZA, *et al.* (2007, p. 23) apresentam a linguagem matemática:

$$\begin{aligned} \max h_o &= \sum_{j=1}^s u_j y_{jo} - u_* \\ &\text{sujeito a} \\ &\sum_{i=1}^n v_i x_{io} = 1 \\ &\sum_{j=1}^s u_j y_{jk} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ik} - u_* \leq 0, k = 1, \dots, n \\ &u_j, v_i \geq 0 \forall x, y \\ &u_* \in \mathfrak{R} \end{aligned}$$

onde a novidade é o fator de escala u_* . Conjuntamente, v_i , u_j e h_o tornam-se os fatores de decisão.

Por fim, é preciso ressaltar que a aplicação de ambos os modelos carece da definição de sua orientação, se a *input* ou a *output*, com efeitos diferentes em cada um. A orientação a *input* parte da minimização dos *inputs* para manter o nível de *outputs*. A orientação *output* considera a maximização dos *outputs* ao mesmo nível de *inputs*.

Um dos fatores impeditivos à aplicação da DEA à análise de bens e serviços públicos é a dificuldade em estabelecer quais insumos e quais produtos serão utilizados no modelo, haja vista que o modelo não é rigoroso quanto às preferências do pesquisador. No entanto, a adoção de um método impessoal e objetivo torna a análise livre de impressões e é capaz de gerar confiabilidade nos resultados. Na sequência será apresentada a metodologia utilizada neste estudo para a definição das variáveis analisadas.

3.2.1 Método Compensatório de Normalização Única

Para a seleção das variáveis de análise no Modelo DEA foi utilizado o Método Compensatório de Normalização Única (MCNU) proposto por Meza *et al.* (2007), cujas etapas estão descritas em sequência. Este método é derivado do Método Multicritério Combinatório

por Cenários (MMCC), construído por Senra *et al.* (2007), e tem resultados potenciais com o uso combinado no Método da Fronteira Invertida.

Tanto o MCNU, quanto o MMCC utilizam variáveis quantitativas, cuja escolha é objetiva, isto é, o pesquisador não emite juízo de valor acerca do tipo de insumo ou produto e nem das combinações entre eles, e são vantajosos para aplicação em modelos com poucas variáveis e muitas DMUs. A principal diferença entre ambas as técnicas é a progressividade de sua execução, o que torna o MMCC moroso, terminando por dificultar o processo decisório por parte do analista quanto a quais variáveis farão parte do modelo e como utilizá-las. Meza *et al.* (2007, p. 27) explicam: “este método tem o grande inconveniente de fazer várias normalizações sucessivas com diferentes valores de referência. Esta característica pode fazer com que a combinação ideal de variáveis seja examinada, mas não escolhida”.

A inovação trazida pelo MCNU reside na normalização única, o que elimina a fase de análise por cenários. Enquanto no MMCC a eficiência média normalizada (S_{EF}) e a capacidade de discriminação (S_{DIS}) situam-se entre os limites de 0 (zero) e 1 (um), devendo-se sempre fazer novas normalizações a cada cenário para os *inputs-outputs*, o MCNU utiliza como critério discricionário o número total de DMUs, o que significa que o limite máximo da eficiência não será um conceito ideal, mas o máximo alcançável dentro do universo analisado. Os pressupostos para os limites superiores e inferiores da normalização são: a) a eficiência média normalizada (S_{EF}) parte do princípio de que quanto maior a eficiência média do conjunto, maior será o valor obtido; e, b) a capacidade de discriminação (S_{DIS}) aponta que, quanto maior o número de DMUs eficientes, menor será o valor alcançado.

O cálculo de S_{EF} e de S_{DIS} será dado, portanto, por meio das equações a seguir:

a)

$$\begin{aligned} S_{EF} &= \left(\frac{\overline{EF}}{10} \right) \times 100 \\ &= \overline{EF} \times 10 \\ &\text{em que,} \\ \overline{EF} &= \frac{\sum_1^n EF}{n} \end{aligned}$$

b)

$$\begin{aligned} S_{DIS} &= \left[\frac{\left(\frac{N_{EF \max} - n}{n - 1} \right)}{10} \right] \times 100 \\ &= \left(\frac{N_{EF \max} - n}{n - 1} \right) \times 10 \end{aligned}$$

onde,

- \overline{EF} = média dos índices de eficiência;
- $N_{EF \max}$ = número de DMUs na fronteira de eficiência;

- n = número total de DMUs.

O grau de normalização total (S) é obtido pelo somatório da eficiência média normalizada (S_{EF}) e a capacidade de discriminação (S_{DIS}), o que significa, segundo Meza *et al.* (2007, p. 28) “uma medida de compromisso entre o bom ajuste à fronteira e a boa discriminação do modelo”:

$$S = S_{EF} + S_{DIS}$$

O Método da Fronteira Invertida consiste em inverter a posição das variáveis, com a realização novo cálculo da Análise Envoltória de Dados para os insumos *inputs* na condição de *outputs* e vice-versa. O uso deste método possui dois objetivos: aumentar a seletividade e para eliminar falsas fronteiras de eficiência, pois “a DMU deve se especializar naquilo que ela possui excelência e, não deve possuir um desempenho ruim nas outras tarefas” (PIMENTA; MACEDO; SOARES DE MELLO, 2004, p. 13). Deste modo, as DMUs verdadeiramente eficientes o serão em qualquer posição que estejam ao longo do processo de análise, desde que as condições se mantenham constantes. Contudo, a análise de fronteira invertida não exige que essa alcance os valores máximos quando da alternância de posições.

O Método da Fronteira Invertida compõe-se de três etapas principais:

- a) o conhecimento das DMUs eficientes mediante a inversão pela aplicação da DEA;
- b) o cálculo da Eficiência Composta, cujo resultado permitirá eliminar os vícios; e,
- c) finalmente, a normalização dos valores para a obtenção do índice igual a 1 (um) para a DMU com eficiência máxima.

A Eficiência Composta (EF_C), conforme explicam Meza *et al.* (2007, p. 24), resulta da “média aritmética entre a eficiência em relação à fronteira DEA convencional (padrão) e o complemento da eficiência em relação à fronteira invertida”. Assim:

$$EF_C = \left[\frac{EF + (1 - EF_I)}{2} \right]$$

onde,

- EF_C = eficiência composta;
- EF = índice de eficiência
- $(1 - EF_I)$ = índice de eficiência invertida, com correção da medida de ineficiência gerada, para evitar a redundância dos dados.

Conhecida a Eficiência Composta, é preciso normalizar os valores a fim de escalonar e obter a eficiência mais próxima ao limite máximo. Este procedimento é realizado pela divisão

do valor da eficiência composta unitária de DMU entre o valor máximo computado dentre as unidades de análise. Dessarte, o maior resultado será equivalente a 1 (um):

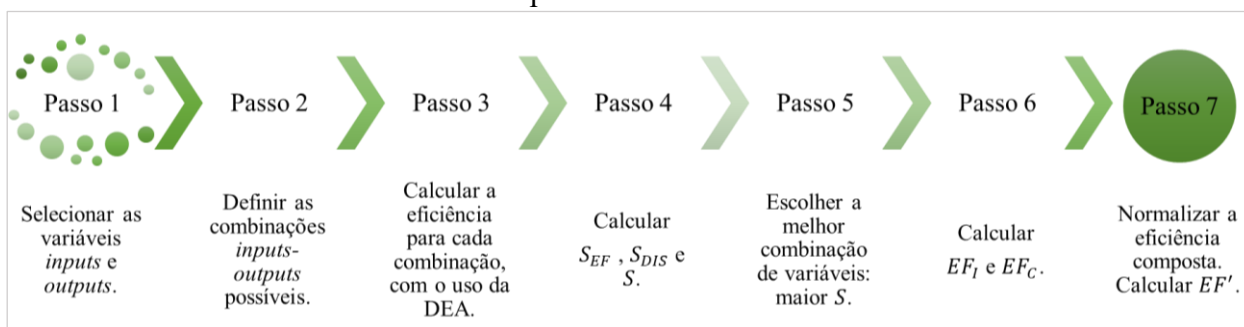
$$EF' = \frac{EF_C}{EF_C \max}$$

onde,

- EF' = eficiência final;
- $EF_C \max$ = valor da maior eficiência composta calculada.

Enfim, de modo sucinto, a aplicação do Método Compensatório de Normalização Única deverá obedecer aos passos descritos pela Figura 3.1.

Figura 3.1 – Etapas de aplicação do Método Compensatório de Normalização Única para o cálculo da eficiência pela Análise Envoltória de Dados



Fontes: elaborado pela autora com dados de MEZA *et al.*, 2007 e Senra *et al.*, 2007.

Na próxima sessão será relatado o uso do referido método na análise de eficiência da UEG.

3.3 O MÉTODO DEA APLICADO À UEG: UMA UNIVERSIDADE EFICIENTE?

A aplicação da metodologia proposta à pesquisa acerca da eficiência econômica da Universidade Estadual de Goiás teve como ação preliminar a revisão bibliográfica de estudos realizados em instituições educacionais, nos quais os pesquisadores utilizaram a Análise Envoltória de Dados. Deste modo, a partir da essência dos insumos e produtos resultantes, bem como do conhecimento adquirido também por intermédio da atuação profissional na IES analisada, restou identificado que o volume de investimentos e a quantidade de capital humano, especialmente de docentes são fatores relevantes para a continuidade da atividade de ensino na UEG.

Como resultado social efetivo e de longo prazo da oferta educacional tem-se o aumento da escolaridade da população. No entanto, tendo em vista o grande número de instituições de

ensino em Goiás, especificamente de nível superior, o tamanho populacional, a característica *multicampi* da UEG e a ausência de dados pormenorizados acerca de egressos, a mensuração pormenorizada deste resultado se revelou inviável. Nessa esteira, buscou-se encontrar indicadores que expressem a trajetória acadêmica e que evidenciem a intervenção estatal na oferta da educação superior em Goiás, ambas nuances representadas pela capacidade de captação, retenção e formação do público-alvo.

Como visto, a análise da eficiência econômica passa pela inclinação em otimizar meios e fins para produzir bens e serviços. Para a mensuração da eficiência do investimento público na UEG foram escolhidas as variáveis-meio – os *inputs* – e as variáveis-fim – os *outputs*, descritas no Quadro 3.2.

Quadro 3.2 – Tipos e descrição das variáveis utilizadas para o cálculo da eficiência da UEG pela Análise Envoltória de Dados

<i>Tipo de Variável</i>	<i>Nomenclatura</i>	<i>Descrição</i>	<i>Periodicidade</i>	<i>Fonte</i>
<i>Inputs</i>	TOT_INV	Valor do total de pagamentos realizados, em mil reais.	Anual	Universidade Estadual de Goiás (2023)
	DIS_DOC	Razão entre o número de discentes matriculados e o número total de docentes.	Anual	Universidade Estadual de Goiás (2023)
<i>Outputs</i>	TX_OCUP	Taxa de Ocupação	Anual	Universidade Estadual de Goiás (2023)
	TX_PERM	Taxa de Permanência	Anual	Universidade Estadual de Goiás (2023)
	TX_CONC	Taxa de Conclusão	Anual	Universidade Estadual de Goiás (2023)

Fonte: elaborado pela autora.

Dada a característica singular da UEG – a única IES pertencente ao poder executivo de Goiás, caracterizada nacionalmente por ser uma das maiores em quantidade de unidades e com o legado da oferta da licenciatura – a base de comparação utilizada na DEA será a evolução ano a ano dos indicadores da própria Universidade, sendo possível estabelecer pontos máximos de eficiência de acordo com o histórico da IES. Assim, as unidades tomadoras de decisão (DMUs) são, ao todo, 20 (vinte), valor que corresponde a cada ano do período entre 2003 e 2022, com o intento de identificar em quais anos a UEG foi mais eficiente, a fim de que, com isso, sejam identificadas as características que permitiram tal otimização para subsidiar planejamentos futuros. As quantias de cada variável estão dispostas na Tabela 3.1.

Tabela 3.1 – Quantificação das variáveis utilizadas para o cálculo da eficiência da UEG pela Análise Envoltória de Dados

DMUs	<i>Inputs</i>		<i>Outputs</i>		
	TOT_INV	DIS_DOC	TX_OCUP	TX_PERM	TX_CONC
2003	150.578,30874	45,30279	1,67838	0,96942	1,72239
2004	174.676,20666	29,22290	1,66946	0,94038	1,31096
2005	172.095,58059	20,80564	1,49390	0,85675	1,44158
2006	199.948,67039	14,32958	1,39797	0,96923	0,69281
2007	246.349,36844	12,99188	1,55903	1,02008	0,70985
2008	262.927,12083	11,74553	1,55183	0,87224	0,75006
2009	233.184,30036	8,42612	1,69626	0,63842	0,38998
2010	270.264,09617	8,35518	1,15072	0,79123	0,58873
2011	298.019,95537	8,55983	0,87506	0,80257	0,50758
2012	276.195,44601	8,43779	0,81592	0,80921	0,50828
2013	306.554,21741	8,12317	0,74807	0,79537	0,40071
2014	339.129,25737	8,05397	0,74042	0,80792	0,45816
2015	318.163,78225	7,84623	0,69580	0,69186	0,48085
2016	324.750,31625	8,08317	0,70539	0,75870	0,53986
2017	348.634,94739	8,38145	0,73401	0,76089	0,53309
2018	362.206,57787	8,63823	0,76366	0,77047	0,35834
2019	399.270,72791	13,74723	0,79102	0,75235	0,40909
2020	283.500,86931	8,92828	0,71096	0,74855	0,32297
2021	277.468,25310	8,13364	0,70597	0,79162	0,34750
2022	301.323,91242	6,83767	0,66344	0,76867	0,31916

Fonte: elaborado pela autora com dados de UEG, 2023.

As combinações entre as variáveis do presente estudo estão dispostas na Tabela 3.2. Do arranjo das 5 (cinco) variáveis resultaram 21 (vinte e uma) combinações, as quais influenciarão o desempenho das DMUs. Como informado, o cálculo dos índices de eficiência para cada DMU foi realizado do *software* livre OSDEA-GUI, versão 0.2, de fácil operação. Ressalta-se que, por ser uma ferramenta gratuita, uma das desvantagens de seu uso é a necessidade de tabular cada combinação em uma base de dados específica, o que gerou, neste caso, 21 (vinte e um) arquivos.

O Quadro 3.3 apresenta os cálculos de eficiência realizados para cada combinação. O modelo DEA de análise utilizado foi o BCC, com Retornos Variáveis de Escala (VRS), tendo em vista o efeito multiplicador inerente ao gasto público, e orientação *output*, isto é, buscou-se verificar o quanto os *outputs* podem ser maximizados, mantendo-se o nível de *inputs*.

Quadro 3.3 – Cálculo de eficiência pela Análise Envoltória de Dados para as combinações de entre *inputs* e *outputs* da UEG

DMUs	Combinações																				
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
2003	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,950	0,989	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2004	0,761	0,957	0,992	0,992	0,957	0,994	0,994	0,852	0,922	0,984	0,981	1,000	1,000	1,000	0,852	0,980	1,000	0,994	1,000	1,000	1,000
2005	0,837	0,874	0,888	0,889	0,880	0,890	0,890	1,000	0,840	0,881	1,000	1,000	0,916	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2006	0,402	0,974	0,828	0,828	0,974	0,974	0,974	0,694	0,950	0,824	0,951	0,857	0,950	0,951	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2007	0,412	1,000	0,919	0,922	1,000	1,000	1,000	0,783	1,000	0,919	1,000	0,954	1,000	1,000	0,783	1,000	0,919	1,000	0,954	1,000	1,000
2008	0,435	0,855	0,915	0,918	0,862	0,924	0,924	0,914	0,900	0,915	0,994	1,000	0,968	1,000	0,914	0,900	0,915	0,994	1,000	0,9682	1,000
2009	0,226	0,630	1,000	1,000	0,630	1,000	1,000	0,657	0,766	1,000	0,780	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2010	0,342	0,776	0,678	0,681	0,777	0,776	0,777	1,000	0,953	0,697	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,697	1,000	1,000	1,000	1,000
2011	0,295	0,787	0,516	0,518	0,787	0,787	0,787	0,842	0,957	0,516	0,978	0,842	0,957	0,978	0,842	0,957	0,516	0,979	0,842	0,9567	0,9788
2012	0,295	0,793	0,481	0,484	0,793	0,793	0,793	0,855	0,970	0,481	0,992	0,855	0,970	0,992	0,855	0,999	0,481	0,999	0,855	0,9995	0,9995
2013	0,233	0,780	0,441	0,443	0,780	0,780	0,780	0,732	0,969	0,499	0,971	0,732	0,969	0,971	0,732	0,969	0,499	0,971	0,732	0,9686	0,9709
2014	0,266	0,792	0,437	0,439	0,792	0,792	0,792	0,856	0,987	0,509	1,000	0,856	0,987	1,000	0,856	0,987	0,509	1,000	0,856	0,9872	1,000
2015	0,279	0,678	0,410	0,413	0,678	0,678	0,678	0,965	0,854	0,527	0,965	0,965	0,855	0,965	0,965	0,854	0,527	0,965	0,965	0,8549	0,9649
2016	0,313	0,744	0,416	0,419	0,744	0,744	0,744	0,999	0,926	0,479	0,999	0,999	0,926	0,999	0,999	0,926	0,479	0,999	0,999	0,9258	0,9990
2017	0,310	0,746	0,433	0,436	0,746	0,746	0,746	0,903	0,915	0,440	0,951	0,903	0,915	0,951	0,903	0,915	0,440	0,951	0,903	0,9148	0,9511
2018	0,208	0,755	0,450	0,452	0,755	0,755	0,755	0,589	0,915	0,450	0,915	0,616	0,915	0,915	0,589	0,915	0,450	0,915	0,616	0,9148	0,9148
2019	0,238	0,738	0,466	0,468	0,738	0,738	0,738	0,427	0,738	0,466	0,738	0,491	0,738	0,738	0,427	0,738	0,466	0,738	0,491	0,7375	0,7375
2020	0,188	0,734	0,419	0,420	0,734	0,734	0,734	0,514	0,876	0,419	0,876	0,550	0,876	0,876	0,514	0,876	0,419	0,876	0,550	0,8764	0,8764
2021	0,202	0,776	0,416	0,418	0,776	0,776	0,776	0,633	0,963	0,469	0,963	0,642	0,963	0,963	0,633	0,997	0,469	0,997	0,642	0,9971	0,9971
2022	0,185	0,754	0,391	0,392	0,754	0,754	0,754	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
\overline{EF}	0,371	0,807	0,625	0,627	0,808	0,832	0,832	0,811	0,918	0,673	0,953	0,863	0,945	0,965	0,843	0,951	0,689	0,969	0,870	0,955	0,970
N_{EFmax}	1,000	2,000	2,000	2,000	2,000	3,000	3,000	4,000	2,000	2,000	6,000	7,000	6,000	9,000	4,000	7,000	6,000	7,000	8,000	8,000	8,000
S_{EF}	3,713	8,071	6,248	6,265	8,079	8,316	8,318	8,108	9,175	6,733	9,527	8,631	9,452	9,650	8,432	9,506	6,894	9,689	8,702	9,551	9,695
S_{DIS}	10,000	9,474	9,474	9,474	9,474	8,947	8,947	8,421	9,474	9,474	7,368	6,842	7,368	5,789	8,421	6,842	7,368	6,842	6,316	6,316	6,316
S	13,713	17,544	15,721	15,739	17,552	17,264	17,265	16,529	18,649	16,207	16,896	15,473	16,821	15,439	16,853	16,348	14,262	16,531	15,018	15,867	16,011

Fonte: elaborado pela autora.

Do ponto de vista do setor público, cujos recursos são escassos e financiados pelos agentes privados, o administrador público deve obedecer ao princípio da economicidade que, em resumo, “objetiva a minimização dos gastos públicos, sem comprometimento dos padrões de qualidade” (CÂMARA, 2023). Destarte, a decisão ótima para a UEG deverá ser a criação de mecanismos de melhor uso dos já disponíveis, sem, portanto, aumentar a sua receita e, tampouco, a sua despesa, no caso do número de docentes.

Tabela 3.2 – Combinações entre *inputs* e *outputs* para o cálculo da eficiência da UEG pela Análise Envoltória de Dados

Combinação	<i>Inputs</i>		<i>Outputs</i>		
	Quantidade	Nomenclaturas	Quantidade	Nomenclaturas	
A	1	TOT_INV	1	TX_CONC	
B	1	TOT_INV	1	TX_PERM	
C	1	TOT_INV	1	TX_OCUP	
D	1	TOT_INV	2	TX_CONC	TX_OCUP
E	1	TOT_INV	2	TX_CONC	TX_PERM
F	1	TOT_INV	2	TX_PERM	TX_OCUP
G	1	TOT_INV	3	TX_OCUP	TX_CONC TX_PERM
H	1	DIS-DOC	1	TX_CONC	
I	1	DIS-DOC	1	TX_PERM	
J	1	DIS-DOC	1	TX_OCUP	
K	1	DIS-DOC	2	TX_CONC	TX_PERM
L	1	DIS-DOC	2	TX_CONC	TX_OCUP
M	1	DIS-DOC	2	TX_PERM	TX_OCUP
N	1	DIS-DOC	3	TX_OCUP	TX_CONC TX_PERM
O	2	TOT_INV DIS-DOC	1	TX_CONC	
P	2	TOT_INV DIS-DOC	1	TX_PERM	
Q	2	TOT_INV DIS-DOC	1	TX_OCUP	
R	2	TOT_INV DIS-DOC	2	TX_CONC	TX_PERM
S	2	TOT_INV DIS-DOC	2	TX_CONC	TX_OCUP
T	2	TOT_INV DIS-DOC	2	TX_PERM	TX_OCUP
U	2	TOT_INV DIS-DOC	3	TX_OCUP	TX_CONC TX_PERM

Fonte: elaborado pela autora.

Preliminarmente a ótica orçamentária, principal tema deste trabalho, medida a partir do uso do dinheiro efetivamente gasto anualmente para o funcionamento da IES, apresentou como combinação mais eficiente a “E”, que teve a variável “Total de Investimentos” como *input* e as variáveis “Taxa de Permanência” e “Taxa de Conclusão” como *outputs*. Sob este viés, os 6 (seis) anos iniciais da série foram os mais eficientes, com os anos de 2007 e 2003 na fronteira máxima de eficiência.

A aplicação do Método Compensatório de Normalização Única permitiu que fossem obtidas duas combinações ótimas com insumos distintos, que permitem analisar a eficiência

econômica da UEG sob duas orientações – a orçamentária e a do ensino – e cujos valores estão ranqueados na Tabela 3.3.

Já a ótica do ensino, que permite dimensionar o ensino docente a partir da capacidade de acompanhamento pedagógico dos recursos humanos alocados na área finalística da educação, obteve como combinação mais eficiente a “I”, com a variável “Razão Discente- Docente” como *input* e a variável “Taxa de Permanência” como *output*. Sob este viés, os anos mais eficientes foram 2007 e 2022.

Tabela 3.3 – Resultados preliminares da Análise Envoltória de Dados para o cálculo da eficiência da UEG

Ranking	Ótica Orçamentária		Ótica do Ensino	
	Combinação E		Combinação I	
1	2007	1,00000	2007	1,00000
2	2003	1,00000	2022	1,00000
3	2006	0,97358	2014	0,98724
4	2004	0,95746	2012	0,97023
5	2005	0,87996	2013	0,96856
6	2008	0,86186	2021	0,96349
7	2012	0,79329	2011	0,95655
8	2014	0,79202	2010	0,95252
9	2011	0,78677	2003	0,95034
10	2013	0,77972	2006	0,95016
11	2010	0,77746	2016	0,92575
12	2021	0,77604	2004	0,92187
13	2018	0,75531	2017	0,91481
14	2022	0,75355	2018	0,91480
15	2017	0,74608	2008	0,90000
16	2016	0,74434	2020	0,87644
17	2019	0,73755	2015	0,85428
18	2020	0,73382	2005	0,83989
19	2015	0,67824	2009	0,76590
20	2009	0,63016	2019	0,73755

Fonte: elaborado pela autora.

Contudo, os resultados preliminares podem conter vícios, que levam à falsas eficiências. Para identificar a presença de falseamento, procedeu-se ao cálculo da eficiência invertida para as combinações ótimas calculadas pela DEA. Após identificação da eficiência invertida, passou-se aos últimos estágios da aplicação combinada da análise DEA com o Método Compensatório de Normalização Única e o Método de Fronteira Invertida: o cômputo da eficiência composta e consequente normalização. Os valores da eficiência invertida, da eficiência composta e da eficiência final estão expressos na Tabela 3.4.

Tabela 3.4 – Cálculo da eficiência invertida, da eficiência composta e da eficiência final das combinações ótimas entre *inputs* e *outputs* da UEG

DMUs	Ótica Orçamentária				Ótica do Ensino			
	E normalizada	E invertida	E composta	E final	I normalizada	I invertida	I composta	I final
2003	1,0000	0,3771	0,8114	1,0000	0,9503	1,0000	0,4752	0,5547
2004	0,9575	0,4375	0,7600	0,9366	0,9219	0,6947	0,6136	0,7163
2005	0,8800	0,4310	0,7245	0,8928	0,8399	0,6353	0,6023	0,7031
2006	0,9736	0,5008	0,7364	0,9075	0,9502	0,3165	0,8169	0,9536
2007	1,0000	0,6170	0,6915	0,8522	1,0000	0,2868	0,8566	1,0000
2008	0,8619	0,6585	0,6017	0,7415	0,9000	0,3407	0,7797	0,9102
2009	0,6302	0,6052	0,5125	0,6316	0,7659	1,0000	0,3829	0,4471
2010	0,7775	0,6769	0,5503	0,6782	0,9525	0,3283	0,8121	0,9481
2011	0,7868	0,7464	0,5202	0,6411	0,9565	0,3204	0,8181	0,9550
2012	0,7933	0,6917	0,5508	0,6788	0,9702	0,3073	0,8314	0,9706
2013	0,7797	0,8369	0,4714	0,5810	0,9686	0,3135	0,8275	0,9661
2014	0,7920	0,9409	0,4256	0,5244	0,9872	0,2949	0,8462	0,9878
2015	0,6782	0,9755	0,3514	0,4330	0,8543	0,5456	0,6543	0,7638
2016	0,7443	0,9737	0,3853	0,4749	0,9258	0,3703	0,7777	0,9079
2017	0,7461	0,9807	0,3827	0,4716	0,9148	0,3798	0,7675	0,8960
2018	0,7553	1,0000	0,3777	0,4654	0,9148	0,3733	0,7707	0,8997
2019	0,7375	1,0000	0,3688	0,4545	0,7375	0,6509	0,5433	0,6343
2020	0,7338	0,9227	0,4056	0,4998	0,8764	0,4314	0,7225	0,8435
2021	0,7760	0,8329	0,4716	0,5812	0,9635	0,3190	0,8222	0,9599
2022	0,7535	1,0000	0,3768	0,4643	1,0000	0,2981	0,8510	0,9934

Fonte: elaborado pela autora

Do ponto de vista orçamentário, o ano mais eficiente da UEG foi 2003. Em resumo, prevaleceu a máxima do “fazer mais com menos”, quando se tem em vista que, naquele ano, foi dispendido o menor volume de recursos, mas a taxa de evasão foi mínima, cerca de 3,1%, e a taxa de conclusão foi máxima – 172,3%. Em termos absolutos, de toda a série histórica, 2003 foi o ano em que a IES analisada teve o maior quantitativo de discentes matriculados – 34.113 (trinta e quatro mil e cento e treze) –, o maior número de ingressantes – 9.040 (nove mil e quarenta) – e o terceiro maior número de concluintes – 6.672 (seis mil, seiscentos e setenta e dois). Em 2003, portanto, o investimento médio *per capita* por membro da comunidade acadêmica – a soma de todos os servidores e discentes da UEG – foi de R\$ 4.275,85 (quatro mil, duzentos e setenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos). Cabe ressaltar que não foram encontrados, atempadamente, os valores destacados de 2003 em relação ao endividamento da UEG, o que, em certa medida pode afetar a eficiência calculada.

Quando se compara a realidade orçamentária de 2003 com a atual, ou seja, 2022, tem-se um cenário inverso. O ano de 2022 representou o terceiro pior ao longo de vinte anos analisados, à frente apenas de 2019 e 2015, como pode ser observado pela Tabela 3.5.

Tabela 3.5 – UEG: ranqueamento da eficiência orçamentária e do ensino por ano, 2003-2022

<i>Ranking</i>	Ótica Orçamentária		Ótica do Ensino	
1	2003	1,00000	2007	1,00000
2	2004	0,93660	2022	0,99339
3	2006	0,90753	2014	0,98780
4	2005	0,89282	2012	0,97062
5	2007	0,85220	2013	0,96606
6	2008	0,74149	2021	0,95985
7	2012	0,67876	2011	0,95500
8	2010	0,67816	2006	0,95359
9	2011	0,64106	2010	0,94806
10	2009	0,63158	2008	0,91016
11	2021	0,58116	2016	0,90790
12	2013	0,58095	2018	0,89975
13	2014	0,52445	2017	0,89600
14	2020	0,49981	2020	0,84346
15	2016	0,47487	2015	0,76385
16	2017	0,47164	2004	0,71632
17	2018	0,46542	2005	0,70313
18	2022	0,46433	2019	0,63425
19	2019	0,45447	2003	0,55471
20	2015	0,43305	2009	0,44705

Fonte: elaborado pela autora.

Em 2022, a taxa de evasão da UEG foi de 23,1% e a taxa de conclusão 31,9% - a pior em toda a série. Em termos absolutos, de toda a série histórica, 2022 a UEG apresentou o menor número de discentes matriculados: uma variação negativa de 63,8% em relação ao volume de 2003. O número de ingressantes foi superior apenas ao ano de 2020 – que, por ocasião da pandemia, a IES não realizou um dos processos seletivos – com o total de 3.410 (três mil, quatrocentos e dez) novos discentes. Em 2022, concluíram o curso de graduação presencial na UEG apenas 2.185 (dois mil, cento e oitenta e cinco) cidadãos goianos, o que representou a queda de 67,3% em relação ao ano de 2003. Por fim, em 2022, o gasto médio *per capita* por membro da comunidade acadêmica foi de R\$ 20.654,19 (vinte mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais e dezenove centavos) – um crescimento de 383,0% em vinte anos. Quanto ao endividamento, apesar de discreto e controlado, percebe-se o aumento em relação aos três anos anteriores, devendo ser motivo de atenção quando da análise da saúde financeira da UEG.

Do ponto de vista do ensino, o passado e o presente andam próximos. No ranqueamento proposto pela Tabela 3.5, o ano mais eficiente sob a ótica do ensino e do acompanhamento pedagógico foi 2007. O ano de 2022 aparece em seguida, sendo somente 0,6% menos eficiente do que a DMU de fronteira.

Em 2007, a razão era de 13,0 discentes por professor. Havia 25.607 (vinte e cinco mil, seiscentos e sete) discentes matriculados, sendo 20,5% destes calouros. A taxa de permanência esteve acima de 100%, apontando para uma evasão negativa nula de 2%. Naquele ano, o número de docentes equivaleu a 55,6% do total de servidores, com 1.971 (um mil, novecentos e setenta e um) profissionais. Em relação à média de docentes, 2007 foi um ano de equilíbrio, no qual foi identificada a menor variação marginal positiva: 7,1%,. Contudo, a qualificação e a fragilidade do vínculo foram acentuadas: Ano mais eficiente do ponto de vista do ensino: em 2007, 72,6% dos docentes eram temporários e apenas 13,9% eram mestres e 3,8% eram doutores.

Em 2022, o cenário de docentes se inverte em relação ao vínculo e é aprimorado em relação à qualificação: 55,8% são efetivos e 24,0% estavam enquadrados como mestres e 21,3% como doutores. Em relação à participação no corpo funcional, os docentes são maioria ampla: 74,4%, num montante total de 1.805 (um mil, oitocentos e cinco), valor 1,9% abaixo da média, o que também reflete certo equilíbrio do ponto de vista quantitativo. Em relação ao número de discentes por docente, em 2022 a razão equivaleu a 6,8, o que revela maior qualificação e menor sobrecarga do corpo docente da UEG.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O comparativo entre a eficiência orçamentária e a eficiência do ensino por ano no período de 2003 a 2022 permite identificar que, de modo global, o ano de 2007 representou a maior eficiência relativa, tanto da otimização financeira, quanto da força de trabalho. A combinação entre os dois indicadores resultou em eficiência média de 80%, sendo também o ponto de equilíbrio entre os inputs analisados.

Este resultado combinado pode ter sido decorrido da atuação emergencial do poder público para a resolução da problemática do recredenciamento institucional junto ao Conselho Estadual de Educação de Goiás (CEE/GO), vez que, no ano anterior, a subsistência da IES restou ameaçada pelo baixo aparato da infraestrutura e da organização. À época foi providenciada, em nível estatal, o planejamento e a concertação interna e externa dos gestores públicos para garantir melhores resultados nos anos seguintes, à semelhança da última intervenção ocorrida em 2019, pela qual já se veem os resultados em 2022.

O cálculo de indicadores de eficiência é medido de apoio à gestão a fim de identificar qual combinação de fatores é capaz de produzir a melhor combinação de insumos. No caso da UEG, o estabelecimento de um *ranking* de eficiência **s** torna relevante para que o passado seja revisitado e possam ser observados e dimensionados os fatores que têm contribuído para a piora, progressiva, das taxas de ocupação, permanência e conclusão.

Da quantificação de índices de eficiência, observou-se que as unidades tomadoras de decisão que maximizaram seus resultados tiveram como predominância o elevado número de discentes, tanto matriculados, quanto ingressantes, quanto concluintes, o que pode indicar que a principal causa das atuais ineficiências é externa à UEG, ou seja, tem como fator determinante a perda de participação na demanda por educação superior, seja pela alta concorrência ou pela descompasso entre os cursos ofertados e a realidade do mercado, seja pelos dois fatores em conjunto.

Tal hipótese é corroborada pelos bons indicadores de desempenho orçamentário dos últimos anos, como o crescente volume de recursos e a melhora da operacionalização do gasto, e a crescente qualificação docente, a queda da proporção do vínculo precário, tanto de docentes quanto de técnicos-administrativos. No entanto, este pensamento carece de validação empírica, podendo ser objeto de estudo de outras iniciativas.

REFERÊNCIAS

ABREU, R. L. Mapas de localização dos municípios de Goiás, 2006. **Wikimedia Commons**. Disponível em <https://commons.wikimedia.org/wiki/Main_Page>. Acesso em 9 out. 2023.

APPY, B. et al. **Tributação no Brasil**: o que está errado e como consertar. [On-line], Centro de Cidadania Fiscal, jul. 2018. Disponível em <<https://ccif.com.br/tributacao-no-brasil-o-que-esta-errado-e-como-consertar/>>. Acesso em 28 set 2023.

BI UEG. Anápolis: Universidade Estadual de Goiás, 2023. Disponível em: <<https://www.dados.ueg.br/pentaho/api/repos/dashboard/app/index.html>>. Acesso em 01 mai. 2023.

BIJOS, P. R. S. **Orçamento em Discussão nº 12**: governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. [Brasília]: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503101/1400411_Principal_Finalizado_145609.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 set. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 06 set. 2023.

_____. 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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 6 set 2023.

_____. 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em 6 set 2023.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em 30 ago 2023.

_____. Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2020/Lei_13898/Texto_Lei.pdf>. Acesso em 5 out 2023.

BRITO, A. C. T. da C.; COSTA, A. K. T. da; SOUZA, K. R. Política pública de assistência estudantil no ensino superior brasileiro como um instrumento para novos *habitus* nas universidades. **Nuances**: Estudos sobre Educação, Presidente Prudente, v. 33, jan/dez. 2022, p. 1-18.. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/9630>>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRZEZINSKI, I.; CARNEIRO, M. E. F.; BRITO, W. A. Pesquisa em Avaliação Institucional na Universidade Estadual de Goiás (UEG). **Avaliação**: Revista da Rede de Avaliação

Institucional da Educação Superior. Campinas: v. 11, n. 2, jun 2006, p. 103-133. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v11n02/v11n02a07.pdf>>. Acesso em 31 ago 2023.

CÂMARA. Câmara dos Deputados. **Princípios Orçamentários**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>>. Acesso em 20 set 2023.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. **Nota Técnica nº 54 – Dinte**: o sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11231/1/NT_54_Dinte_O_sistema_tributario.pdf>. Acesso em 29 set 2023.

CASADO, F. L.; SOUZA, A. M. Análise Envoltória de Dados: conceitos, metodologia e estudo da arte na Educação Superior. [On-line, s. d.], p. 1-17. Disponível em <<http://w3.ufsm.br/adriano/mon/fc.pdf>>. Acesso em 16 out. 2023.

CASALI, A. M. D.; MATTOS, M. J. V. M. Análise de estudos e pesquisas sobre o sentido social do programa Universidade para Todos (PROUNI). **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, jul/set. 2015, p. 681-716. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/mF9WtyZbYtSyqpJZ6qJzNXQ/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 19 set 2023.

CASTRO. A. D. O ensino: objeto da didática. In: CASTRO, A. D.; CARVALHO, A. M. P. (Orgs.). **Ensinar a ensinar**: didática para a escola fundamental e média. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019, p.3-23.

CNE/CES. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 436/2001, aprovado em 2 de abril de 2001. **Cursos Superiores de Tecnologia – Formação de Tecnólogos**. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECESN4362001.pdf?query=INNOVA%C3%87%C3%83O>. Acesso em 30 ago 2023.

CONGRESSO Nacional. Glossário de termos orçamentários, 2023. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>>. Acesso em 13 mai 2023.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da Educação Superior Privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. **Boletim Radar – IPEA**. Brasília: n. 46, ago 2016, p. 17-12. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/radar46_art01.pdf>. Acesso em 30 ago 2023.

CORREIA NETO, C. B. Sistema Tributário Nacional. **Estudos Legislativos da Câmara dos Deputados**: Fique por Dentro, Brasília, jun. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/Textobase1.pdf>>. Acesso em 27 set 2023.

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

DELGADO, V. M. S.; MACHADO, A. F. Eficiência das escolas públicas estaduais de Minas Gerais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. [s. l.], v. 37, n. 3, dez. 2007, p. 427-464. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3665/1/PPE_v37_n03_Eficiencia.pdf>. Acesso em 17 ago. 2023.

DIAMOND, J. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e orçamento governamental**. 2. v. Brasília: ENAP, 2007, p. 91-125. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/875/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20Do%20or%C3%A7amento%20por%20programas%20para%20o%20or%C3%A7amento%20de%20desempenho.pdf>>. Acesso em 25 set 2023.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação**, Campinas, v. 18, n. 1, mar. 2013, p. 107-126. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/aval/a/8vyyv53ksSMWX7jhYsHLsXv/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 14 set 2023.

DURHAM, E. R. A autonomia universitária – extensão e limites. **Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior da Universidade de São Paulo: Documentos de Trabalho 03/05**. São Paulo: mar 2005, 51 p. Disponível em: <<https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/dt0503.pdf>>. Acesso em 31 ago 2023.

ECONOMIA. Secretaria de Estado da Economia. **Plano Plurianual**. Disponível em <<https://www.economia.go.gov.br/planejamento/plano-plurianual.html>>. Acesso em 29 ago 2023.

_____. Secretaria de Estado da Economia. **Portal da Contabilidade Pública do Estado de Goiás**. Disponível em <<https://scgi.economia.go.gov.br/scgi/#!/>>. Acesso em 9 jul. 2023.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal: módulo 1**. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>>. Acesso em 27 set 2023.

GARSON, S. O orçamento público. In: GIAMBIAGI, F. ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 470-494.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

_____. **Orçamento público**. 19 ed. Barueri: Atlas, 2023.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIMENE, M.; MODENESI, A. M. Alternativas de aperfeiçoamento das regras fiscais brasileiras. In: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança Orçamentária no Brasil**. Brasília: IPEA, 2022, p. 325-353. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb85288a-ee36-4563-b843-e3079db87fe2/content>>. Acesso em 24 set 2023.

GOIÁS. Constituição do Estado de Goiás (1989). Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/constituicao-estadual>>. Acesso em 29 ago 2023.

_____. Decreto nº 5.112, de 27 de agosto de 1999. Aprova o Estatuto da Fundação Universidade Estadual de Goiás. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/62034/decreto-5112>. Acesso em 29 ago 2023.

_____. Decreto nº 7.441, de 08 de setembro de 2011. Aprova o Estatuto da Universidade Estadual de Goiás - UEG. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/64888/decreto-7441>. Acesso em 31 ago 2023.

_____. Decreto nº 9.593, de 17 de janeiro de 2020. Aprova o Estatuto da Universidade Estadual de Goiás - UEG e dá outras providências. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/72508/decreto-9593>. Acesso em 29 ago 2023.

_____. Emenda Constitucional nº 33, de 02 de janeiro de 2003. Altera os dispositivos da Constituição do Estado de Goiás que especifica. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/102991/emenda-constitucional-33>. Acesso em 29 ago 2023.

_____. Emenda Constitucional nº 64, de 05 de dezembro de 2019. Altera a Constituição do Estado de Goiás e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103150/emenda-constitucional-64>. Acesso em 29 ago 2023.

_____. Lei nº 13.456, de 16 de abril de 1999. Dispõe sobre a organização da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/87085/lei-13456>. Acesso em 29 ago 2023.

_____. Lei nº 18.971, de 23 de julho de 2015. Dispõe sobre a autonomia da Universidade Estadual de Goiás. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/93363/lei-18971>. Acesso em 31 ago 2023.

_____. Lei nº 20.748, de 17 de janeiro de 2020. Altera a Lei nº 20.491, de 25 de junho de 2019, que estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100971/lei-20748>. Acesso em 09 set 2023.

_____. Lei nº 21.615, de 07 de novembro de 2022. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação no ambiente socioeconômico do Estado de Goiás, também revoga a Lei nº 16.922, de 08 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.fapeg.go.gov.br/fapeg/legislacao/#:~:text=%E2%80%93%20LEI%20N%C2%BA%2021.615%2C%20DE%207,8%20de%20fevereiro%20de%202010.>>. Acesso em 29 ago 2023.

_____. Lei nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023. Estabelece a organização administrativa básica do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/106749/lei-21792>. Acesso em 29 ago 2023.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR; R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GRUDEM, W. O papel do governo na regulação do mercado e a desigualdade econômica. In: GRUDEM, W.; ASMUS, B. **Economia e política na cosmovisão cristã**: contribuições para uma teologia evangélica. São Paulo: Vida Nova, 2016, p. 49-58.

HANUSHEK, E. “O futuro do Brasil depende de bons professores e de alunos competitivos”. Entrevista. **IPEA Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, out./2013, [s. p]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2931:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 12 out. 2023.

IBGE/SIDRA. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema IBGE de Recuperação Automática. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pmc/brasil>>. Acesso em 17 set. 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior. Resultados. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em 9 set. 2023.

LAVINAS, L. et al. **The Minimum Income For School Attendance (MISA) Initiative**: achieving international development goals in african least developed countries. ILO/UNCTAD Advisory Group: Genebra, mai. 2001. Disponível em: <<https://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/misa.pdf>>. Acesso em 18 set 2023.

LAVOURAS, M. M. C. Reflexões em torno da natureza jurídica do orçamento. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 432, jul/dez. 2020, p. 13-31. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/0000012211432/>>. Acesso em 22 set. 2023.

LIMA, S. C.; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública**: análise financeira governamental. São Paulo: Atlas, 2016.

LOBO, M. B. C. M. **Panorama da evasão no ensino superior brasileiro**: aspectos gerais das causas e soluções. [On-line], Instituto Lobo para Desenvolvimento da Educação, da Ciência e da Tecnologia, dez. 2012. Disponível em <https://www.institutolobo.org.br/core/uploads/artigos/art_087.pdf>. Acesso em 15 ago 2023.

LORENZETT, J. R.; LOPES, A. L. M.; LIMA, M. V. A. Aplicação de Análise Envoltória de Dados (DEA) na Avaliação de Desempenho de Unidades Produtivas para Área de Educação Profissional. In: **Encontro da Anpad**, 2004, Curitiba. XXVIII Encontro da Anpad, 2004. v. único. Disponível em <<https://pesquisas.face.ufmg.br/nipe-log/wp-content/uploads/sites/4/2015/11/Artigo32.pdf>>. Acesso em 17 ago 2023.

MACHADO JUNIOR, J. T. A Classificação Orçamentária. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 94, n. 2, p. 71-83, 1962. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3018/1833>>. Acesso em: 2 out. 2023.

MACEDO, A. B. **Ciclos políticos-econômicos**: a eficiência dos gastos públicos na Universidade de Brasília no período 1995-2020. Orientador: Milene Takasago. 2022. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Economia: Gestão Econômica de Finanças Públicas, Universidade de Brasília, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/45150>>. Acesso em 28 mar 2023.

MANKIW, N. G. **Macroeconomia**. 10. ed. [on-line]: Grupo GEN, 2021a. E-book. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027594/>>. Acesso em: 15 set. 2023.

_____. **Princípios de microeconomia**. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2021b.

MATTA, M. A. S. Contratação temporária de pessoal na Administração Pública – Desvirtuamento do uso da exceção prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal. **Revista do TCU**, Brasília, n. 106, out/dez. 2005, p. 78-88. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/27>>. Acesso em 13 out. 2023.

MEC. Ministério da Educação. **Nota Técnica nº 793/2015-CGLNRS/DPR/SERES/MEC**. Grade curricular de cursos de educação superior. Brasília: MEC, 2015. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17472-nt-n793-2015-grade-curricular&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 09 set 2023.

_____. Ministério da Educação. Perguntas frequentes, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura_organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior/perguntasfrequentes>. Acesso em 8 out 2023.

MEZA, L. A. *et al.* Seleção de variáveis em DEA aplicada a uma análise do mercado de energia eléctrica. **Revista Investigação Operacional**, [on-line], n. 27, 2007. Disponível em: <<http://apdio.pt/n27>>. Acesso em 24 ago 2023.

MOITA, F. M. G. S. C.; ANDRADE, F. C. B. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, mai/ago. 2009, p. 269-280. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/gmGjD689HxfJhy5bgykz6qr/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 7 out. 2023.

MOREIRA, J. C. P. *et al.* Os custos e trajetória escolar dos alunos na Universidade Federal do Ceará - 2010 a 2019. **Conjecturas**, [on-line], v. 22, n. 3, fev. 2022, p. 315-329. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/gmGjD689HxfJhy5bgykz6qr/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 15 ago. 2023.

MORGADO, L. F. **Texto para Discussão nº 85**: o orçamento público e a automação do processo orçamentário. [Brasília]: Senado Federal, fev. 2011. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>>. Acesso em 20 set 2023.

NS UEG Núcleo de Seleção da UEG. Anápolis: Universidade Estadual de Goiás, 2023. Disponível em: <<https://www.ns.ueg.br/>>. Acesso em 21 mai. 2023.

NUNES, E. *et al.* **Teias de relações ambíguas**: regulação e ensino superior. Brasília: INEP, 2002. Disponível em <https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/temas_da_educacao_superior/teias_de_relacoes_ambiguas_regulacao_e_ensino_superior.pdf>. Acesso em 15 set 2023.

NUNES, E.; MARTIGNONI, E.; RIBEIRO, L. Economia política e regulação da educação superior no Brasil. In: **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, nov. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/vessuri/Nunesetc.pdf>>. Acesso em 16 set. 2023.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Princípios de Governança Orçamentária. Disponível em <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>. Acesso em 24 set 2023.

OLIVEIRA, F. C. S. Notas sobre as universidades públicas no Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. Lisboa: ano 1, n. 3, 2015, p. 549-569. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/3/2015_03_0549_0569.pdf>. Acesso em 08 set. 2023.

OLIVEIRA, J. F.; FERREIRA, S. Concepção e funções sociais da universidade: o caso da Universidade Estadual de Goiás (UEG). **Periódico do Mestrado em Educação da UCDB**, Campo Grande, n. 26, p. 199-213, jul/dez 2008. Disponível em <<https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/242/286>>. Acesso em 21 ago 2023.

OSDEA. Open Source Data Envelopment Graphical User Interface. Disponível em: <<https://opensourcedea.org/>>. Acesso em 21 ago 2023.

PIMENTA, H. L. N; MACEDO, M. A.; SOARES DE MELLO, J. C. B. Decisão da realização de investimentos em Tecnologia da Informação com Análise Envoltória de Dados. **Revista Produção Online**, [on-line], v. 4, n. 2, jun. 2004, p. 1-16. Disponível em: <<https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/311>>. Acesso em 15 out. 2023.

ROCHA, M. I. C. Estado e Governo: Diferença Conceitual e Implicações Práticas na Pós-Modernidade. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, [on-line], v. 11, n. 2, 2008, p. 140-145. Disponível em: <<https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/183>>. Acesso em 14 set. 2023.

ROSEN, H. S.; GAYER, T. **Finanças Públicas**. 10 ed. Porto Alegre: AMGH Editora, 2015.

SALGADO, C. H. **Reitor da Universidade Estadual de Goiás (UEG) renuncia ao cargo**; veja carta. O Popular. [on-line], 2019. Disponível em <<https://opopular.com.br/cidades/reitor-da-universidade-estadual-de-goias-ueg-renuncia-ao-cargo-veja-carta-1.1890817>>. Acesso em 05 set 2023.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economia**. 19. ed. Porto Alegre: AMGH, 2012.

SANTOS, R. C. L. F. Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança Orçamentária no Brasil**. Brasília: IPEA, 2022, p. 105-132. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb85288a-ee36-4563-b843-e3079db87fe2/content>>. Acesso em 24 set 2023.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SENRA, L. F. A. C. *et. al.* Estudo sobre métodos de seleção de variáveis em DEA. **Pesquisa Operacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, mai/ago. 2007, p. 191-207. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pope/a/ZC6wjvGbXJJbdzfVnMwtCx/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 17 ago 2023.

SIGELMANN, D.; CALMON, P. D. P. Inovações na governança orçamentária? O que revelam os casos dos governos federais dos Estados Unidos e do Brasil. In: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança Orçamentária no Brasil**. Brasília: IPEA, 2022, p. 189-223. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb85288a-ee36-4563-b843-e3079db87fe2/content>>. Acesso em 24 set 2023.

SOUSA, E. F. **Direito à educação**: requisito para o desenvolvimento do país. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, E. F.; MORAES, E. C. Compreendendo a importância do trabalho de servidores administrativos na EPT sob uma perspectiva freiriana. **Research, Society and Development**, [on-line], v. 11, n. 4, mar. 2022, p. 1-9. Disponível em <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/27380/24050/320906>>. Acesso em 12 out. 2023.

SOUZA, A. C.G. **O curso de Licenciatura Plena Parcelada em Pedagogia e suas implicações nas práticas do ensino de Arte na Educação Infantil**. Orientador: Beatriz Aparecida Zanatta. 2009. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Educação: Teorias da Educação e Processos Pedagógicos, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009. Disponível em: <<https://tede2.pucgoias.edu.br/bitstream/tede/1041/1/Analia%20Cassia%20Goncalves%20de%20Souza.pdf>>. Acesso em 30 ago 2023.

SRP/SGG. Superintendência de Relações Públicas da Secretaria-Geral do Governo. **Cadastro de Autoridades 2023**. [On-line], ago 2023. Disponível em <<https://www.governo.gov.br/files/institucional/cadastro-de-autoridades-2023.pdf>>. Acesso em 24 ago 2023.

