



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO**

**CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO NAS IFES: o caso da Universidade de
Brasília**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FRANK VAN RIKARD SANTOS DA SILVA

BRASÍLIA – DF

2020

CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NAS IFES: o caso da Universidade de Brasília

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Frank Van Rikard Santos da Silva

Orientador: Prof. Dr. Mauro Santos Silva

BRASÍLIA – DF

2020

- S5861c Silva, Frank Van Rikard Santos da
Configuração institucional do processo orçamentário nas IFES: o caso da Universidade de Brasília / Frank Van Rikard Santos da Silva --. Brasília, 2020.
109 f. : il.
- Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2020.
- Orientação: Prof. Dr. Mauro Santos Silva.
1. Orçamento Público. 2. Gestão Orçamentário. 3. Institutos Federais de Ensino Superior. 4. Estudo de Caso – Universidade de Brasília. 5. Governança. 6. Desenvolvimento. 7. Autonomia Administrativa. I. Silva, Mauro Santos orient. II. Título.

CDU 336.14:378.24

FRANK VAN RIKARD SANTOS DA SILVA

**CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO NAS IFES: o caso da Universidade de
Brasília**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 16 de abril de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. MAURO SANTOS SILVA, Orientador – Enap

Prof. Dr. ROBERTO ROCHA COELHO PIRES – Enap

Prof. Dr. PAULO KLIASS – Ipea

Prof. Dr. PAULO CARLOS DU PIN CALMON – UnB

BRASÍLIA – DF
2020

Ao meu amor e meu esteio, Rodrigo.

AGRADECIMENTOS

Eu poderia iniciar esse agradecimento da forma mais clichê possível: agradecer a Deus, amigos, colegas de turma, cônjuge, filhos, orientador, etc. Porém, eu não estaria sendo verdadeiro. Somente três pessoas merecem estar aqui, na seguinte ordem: meu orientador, meu marido Rodrigo e eu mesmo.

Assim, agradeço primeiramente ao meu orientador, professor Mauro Santos Silva, que deveria ser condecorado pela paciência que demonstrou em me orientar, mesmo diante de inúmeros vaivéns na minha vida profissional e pessoal. Obrigado por desde o início ter sido franco de que o caminho até aqui seria solitário, tortuoso e duro (essa franqueza foi fundamental para que eu prosseguisse), e por ter compreendido minhas ausências, limitações e reiterados prazos descumpridos. A você professor Mauro, meu mais sincero agradecimento.

Em segundo lugar, agradeço ao meu marido Rodrigo por, mesmo diante de tantos percalços, ter resistido ao meu lado e cuidado do nosso casamento. Mais cedo ou mais tarde eu sabia que o fim desse caminho chegaria, meu amor, e chegou! A minha maior vitória é ver que passamos por ele mais firmes e unidos que nunca, e tudo isso graças ao seu apoio. Te amo.

Em terceiro lugar, e não menos importante, agradeço a mim mesmo por ter conseguido chegar até aqui, apesar dos inúmeros questionamentos sobre o porquê resolvi embarcar nesse navio, das lamentações, dos momentos de quase surto, das vezes em que pensei em desistir e da ansiedade patológica que desenvolvi nesse período. No entanto, as feridas que esse caminho abriu cicatrizaram e me fizeram mais maduro. Ao novo Frank que surgiu, obrigado.

Por fim, apesar de eu ter dito que apenas três pessoas deveriam estar neste Agradecimento, não posso deixar de fazê-lo àqueles que lutaram e lutam diariamente para que as informações do Estado sejam públicas, bem como aos bravos servidores públicos responsáveis por produzi-las e disponibilizá-las. Além disso, preciso agradecer pelo precioso tempo despendido comigo nas entrevistas ao Diretor da Faculdade de Ciências da Informação, ao Diretor da Faculdade de Planaltina, ao Diretor da Faculdade do Gama, ao Diretor de Avaliação e Informações Gerenciais, ao Diretor do Instituto de Ciências Sociais e à Diretora de Orçamento, todos da Universidade de Brasília, os quais foram fundamentais para o alcance do objetivo deste trabalho. Sem informação pública e sem os entrevistados, este trabalho não existiria.

O preferível não é o desejo de acreditar, mas o desejo de descobrir, que é exatamente o oposto.

André Cancian

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

CAD – Conselho de Administração

Capes – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Cebraspe – Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos

Cepe – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CN – Congresso Nacional

Consuni – Conselho Universitário

CPLAD – Câmara de Planejamento e Administração

DE – Dedicção Exclusiva

DJ – Diário da Justiça

DOU – Diário Oficial da União

DPO – Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional

EaD – Educação a Distância

Forplad – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior

FUB – Fundação Universidade de Brasília

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

Incluir – Programa de Acessibilidade na Educação Superior

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ISF – Inglês sem Fronteiras

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério Público

MTO – Manual Técnico de Orçamento

OCC – Orçamento de Outros Custeios e Capital

OGU – Orçamento Geral da União

Pnaes – Plano Nacional de Assistência Estudantil

PPA – Plano Plurianual

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

Promisaes – Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior

Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SIAF – Sistema Integrado de Administração Financeira

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UA – Unidade Administrativa

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UnB – Universidade de Brasília

UO – Unidade Orçamentária

URJ – Universidade do Rio de Janeiro

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Atributos das estruturas de governança.....	10
Quadro 02 – Evolução orçamentária das IFES	64
Quadro 03 – Volume de recursos orçamentários da UnB por grupo de despesa.....	70
Quadro 04 – Volume de recursos orçamentários da UnB por fonte de recurso.....	70

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Dimensões da autonomia universitária.....	46
Figura 02 – Fórmula geral da Matriz OCC	50
Figura 03 – Fórmula da participação no total de alunos equivalentes.....	51
Figura 04 – Fórmula do total de alunos equivalentes	51
Figura 05 – Fórmula do parâmetro de eficiência e qualidade acadêmico-científica	52
Figura 06 – Fórmula da dimensão eficiência e qualidade acadêmico-científica.....	53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Distribuição do número de IFES por estado	55
Gráfico 02 – Participação das IFES no número de universidades em cada estado	56
Gráfico 03 – Escolaridade dos técnicos administrativos por tipo de universidade	57
Gráfico 04 – Quantitativo de cursos presenciais e de EaD por tipo de universidade	58
Gráfico 05 – Situação do total de discentes das universidades em termos percentuais.....	59
Gráfico 06 – Quantitativo de discentes na situação “cursando” por modalidade de ensino ...	60
Gráfico 07 – Quantitativo de discentes por grau acadêmico e por tipo de universidade	61
Gráfico 08 – Quantitativo de docentes por regime de trabalho e tipo de universidade	62
Gráfico 09 – Quantitativo de docentes por escolaridade e por tipo de universidade.....	62
Gráfico 10 – Quantitativo de docentes por área e por tipo de universidade	63

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo identificar a configuração institucional do processo orçamentário nas IFES, elegendo como estudo de caso a Universidade de Brasília. Para isso, adotou-se como referencial teórico o Institucionalismo, mais especificamente as abordagens de Williamson sobre estruturas de governança e de Granovetter sobre relações informais e redes sociais; descreveu-se a configuração formal do processo orçamentário no âmbito macro (União) e micro (UnB); e discorreu-se sobre a complexidade das IFES, incluindo o elemento definidor da sua essência como instituição: a autonomia universitária. Do ponto de vista metodológico, adotaram-se procedimentos qualitativos para se chegar aos resultados, a saber: pesquisa bibliográfica, revisão de literatura, análise documental, análise de dados e entrevistas presenciais semi-estruturadas com dirigentes da UnB envolvidos no processo orçamentário. Como resultados, a pesquisa revelou que: 1) o cenário de contingenciamento de recursos discricionários decorrente da crise fiscal, no período de análise, propiciou severas limitações na possibilidade de escolhas alocativas da UnB, o que torna a sua autonomia financeira residual; 2) a UnB possui diferentes critérios alocativos, seja da Universidade para as suas Unidades Acadêmicas seja destas para os seus departamentos; 3) há um processo decisório multinível que replica, em todas as instâncias de decisão, os órgãos colegiados; e 4) a configuração institucional do processo orçamentário na Universidade é híbrida, já que dentro da mesma instituição há estruturas de decisão baseadas na colegialidade e na autoridade, bem como estruturas de incentivo que fomentam tanto o desempenho como a linearidade na distribuição de recursos orçamentários.

Palavras-chave: configuração institucional, estrutura de governança híbrida, relações informais, redes sociais, autonomia universitária, IFES.

ABSTRACT

This research purpose to identify the institutional configuration of the budget process in the IFES, choosing as a case study the University of Brasília (UnB). To that end, Institutionalism was adopted as the theoretical framework, more specifically Williamson's approaches to governance structures and Granovetter's approaches to informal relationships and social networks; the formal configuration of the budgetary process between macro (Union) and micro (UnB); and the complexity of the IFES was discussed, including the defining element of its essence as an institution: university autonomy. From a methodological point of view, numerous qualitative procedures were adopted to arrive at the results, namely: bibliographic research, literature review, document analysis, data analysis and semi-structured face-to-face interviews with UnB officials involved in the budget process. As a result, the research revealed that: 1) the scenario of contingency of discretionary resources resulting from the fiscal crisis, during the period of analysis, provided severe limitations in the possibility of allocating UnB's choices, which makes its residual autonomy; 2) UnB has different associations of terms, either from the University for its Academic Units, or for its departments; 3) there is a multilevel decision-making process that replicates, in all decision-making bodies, the collegiate bodies; and 4) the institutional configuration of the budgeting process at the University is hybrid, since within the same institution there are decision structures based on collegiality and authority, as well as incentive structures that foster both performance and linearity in the distribution of budgetary resources.

KEYWORDS: institutional configuration, hybrid governance structure, informal relationships, social networks, university autonomy, IFES.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	4
2.1. Custos de Transação e Estruturas de Governança	5
2.2. Redes Sociais e Imersão Social	16
3. ORÇAMENTO PÚBLICO E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	23
3.1. Elaboração da Proposta Orçamentária	27
3.2. Apreciação e Aprovação Legislativa	30
3.3. Execução Orçamentária	31
4. COMPLEXIDADE DAS IFES.....	35
4.1. Histórico.....	35
4.2. Autonomia.....	40
4.3. Especificidade do Processo Orçamentário	48
4.4. Relevância	53
5. ESTUDO DE CASO: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	65
5.1. A UnB	65
5.2. Notas Metodológicas	70
5.3. Resultados da Pesquisa	74
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
7. REFERÊNCIAS	86
ANEXO I – ROL DE QUESTÕES DAS ENTREVISTAS	93
ANEXO II – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE E SIGILO.....	94

1. INTRODUÇÃO

Diante de um ambiente de múltiplas interações com diferentes atores, o Estado vem perdendo o seu papel central na condução dos negócios públicos. Como decorrência dessas interações, ele deixa de ser uma instituição que se diferencia de forma clara e distinta de alguns desses atores, sobretudo o mercado e a sociedade, passando a atuar de forma conjunta e, em alguns casos, híbrida, o que exige mecanismos de controle e gestão diferentes daqueles estabelecidos na época do Estado essencialmente hierárquico e centralizador.

Dentre os órgãos e entidades que integram o Estado, as IFES podem ser um bom exemplo dessa inter-relação porque, dentre outros fatores: 1) detêm múltiplas e complexas interações com o ambiente interno e externo; 2) possuem uma estrutura organizacional complexa que privilegia a horizontalidade em detrimento da hierarquização, o que resulta na existência de diversos agentes com o mesmo poder de demanda; 3) contêm inúmeros grupos internos e externos interessados nas suas atividades e rumos; 4) possuem redundância de instâncias de decisão nos diferentes níveis hierárquicos; e 5) dispõem de autonomia constitucional.

Para além dessas peculiaridades, essas instituições possuem papel central na política de educação superior, uma vez que representam 31,66% do total de universidades públicas e privadas no Brasil e respondem por 25,88% do total de alunos matriculados e cursando¹. Diante desses fatos, é evidente a relevância das IFES para a economia do país e para a vida social, já que são capazes de promover a formação educacional superior dos cidadãos e o incremento na produtividade nacional por meio da oferta de capital humano, pesquisa, inovação e tecnologia.

Essas instituições têm características de funcionamento semelhantes, compartilham problemas similares, concorrem por recursos públicos de um mesmo orçamento, buscam, em conjunto, atender seus propósitos nas políticas de ensino, pesquisa, extensão e inovação, e, por vezes, têm processos integrados e complementares. No entanto, para além das suas fronteiras, em virtude da sua posição institucional na estrutura da administração pública, bem como da sua organização jurídica, elas também estão sujeitas a padronizações comuns a outros órgãos e entidades, dentre as quais o orçamento público é um dos mais notórios exemplos.

¹ De acordo com dados extraídos do Censo da Educação Superior 2017.

Com efeito, trata-se de um instrumento que, mais do que dispor sobre os recursos que o Estado utiliza para a materialização de políticas públicas, organiza os atores envolvidos no processo orçamentário de forma ampla (para além da arrecadação, execução e controle), o que o torna um mecanismo válido para pensar governança em virtude de ser um lugar em que há conflitos, disputas e interesses em torno dos recursos por ele representados. Como resultado, acaba por determinar o comportamento dos agentes e das instituições, as quais surgem para estruturar incentivos ou impor restrições a esse comportamento por meio de regras formais.

Na esteira desse fato, o problema de pesquisa desta dissertação é: qual é a configuração institucional do processo orçamentário nas IFES? O objetivo é identificar essa configuração, adotando como estudo de caso a Universidade de Brasília². Com base nesse objetivo, a hipótese deste trabalho reside na caracterização da configuração institucional do processo orçamentário da UnB como uma estrutura de governança híbrida, que se justifica a partir do processo decisório e da distribuição dos recursos orçamentários.

Para verificar se essa hipótese é verdadeira, buscou-se como resultado a identificação e o entendimento (i) dos critérios adotados para distribuição interna dos recursos orçamentários; (ii) do processo decisório sobre orçamento na UnB; (iii) da organização interna dos atores e áreas envolvidas no processo orçamentário; (iv) dos critérios de rateio dos recursos orçamentários na Universidade; (v) do cenário fiscal em que a pesquisa foi realizada; (vi) dos mecanismos de incentivo ou desincentivo que esse cenário traz para a Universidade; e (vii) das consequências para a autonomia universitária em sua dimensão de gestão financeira.

Optou-se, como base teórica, pela adoção da vertente de governança proveniente do Institucionalismo, especificamente das áreas da Economia Institucional (que inclui as abordagens sobre Instituições, Ambiente Institucional, Arranjos Institucionais, Custos de Transação e Estruturas de Governança) e da Sociologia Econômica (com a abordagem de Granovetter sobre relações informais e redes sociais). Ademais, buscou-se analisar a configuração formal do processo orçamentário (no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo e no da UnB) e identificar elementos de complexidade das IFES.

² A Universidade de Brasília foi escolhida em virtude de fatores práticos: 1) por ser a Universidade Federal que está localizada onde reside o autor da dissertação; 2) pela ausência de financiamento da pesquisa para deslocamentos para outras regiões do país; e 3) pela impossibilidade de afastamento do autor para a realização da pesquisa em outras localidades em virtude da execução concomitante com o seu exercício profissional.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa é do tipo exploratória, descritiva e qualitativa, cujos resultados foram possíveis em virtude da adoção de um estudo de caso, como método de pesquisa, e do uso de procedimentos qualitativos, a saber: pesquisa bibliográfica, revisão de literatura, análise documental (incluindo documentação oficial e atos normativos), análise de dados orçamentários e estatísticos da UnB e entrevistas presenciais semiestruturadas com atores relevantes e diretamente envolvidos no processo orçamentário da Universidade nos diferentes níveis hierárquicos da Instituição.

Destaca-se que este trabalho tem um olhar exploratório sobre o processo orçamentário da UnB com um recorte para dentro da Universidade, ou seja, o processo foi analisado unicamente com base na dinâmica interna sem considerar as dimensões externas desse processo que ocorrem no âmbito de outros órgãos e agentes. Além disso, dado que o orçamento público é muito suscetível a cenários que resultam em mudanças nas configurações do jogo pelo recurso, foi necessário um recorte temporal para caracterizar o período de análise (2017-2018), no qual se presenciou a escassez de recursos financeiros e orçamentários em decorrência de uma forte crise fiscal nas contas públicas.

A pesquisa está estruturada em cinco capítulos. O primeiro é esta Introdução, que traz uma visão geral, o problema da pesquisa, os procedimentos metodológicos e os resultados a serem alcançados. O segundo apresenta o referencial teórico adotado: duas abordagens da Teoria Institucional (Economia Institucional e Sociologia Econômica). O terceiro capítulo aborda o orçamento e o processo orçamentário no âmbito da União e dos respectivos Poderes envolvidos (Executivo e Legislativo). O quarto capítulo discorre sobre a complexidade institucional das IFES, destacando o seu histórico, a sua autonomia, a especificidade do seu processo orçamentário e a sua relevância para o sistema educacional do país. O capítulo seguinte caracteriza o objeto do estudo de caso, a Universidade de Brasília, bem como apresenta a metodologia e os resultados da pesquisa. Por fim, o sexto capítulo traz as considerações finais, que faz um apanhado dos resultados obtidos, apresenta as limitações da pesquisa e propõe agenda futura de pesquisa sobre o assunto abordado nesta dissertação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Como um conjunto de atores, processos e regras se configuram especificamente para produzir determinado resultado diante de interesses diversos? Essa é a pergunta fundamental que a governança busca responder, porém não é de fácil obtenção porque se trata de um conceito complexo que traz no seu bojo um sem-número de vieses e camadas teóricas. Cavalcante e Pires (2018) destacam que o termo passou a significar diferentes perspectivas de análise, tais como tipos de organização (governança pública, governança corporativa, etc.) e atividades específicas (governança de TI, de compras, etc.).

Esse caráter multifacetado da governança, associado a abordagens conceituais imprecisas e práticas genéricas, traz o risco de divagação teórica. Diante disso, este trabalho não tem como objetivo adentrar no pântano teórico da governança para tentar organizá-lo ou dele extrair a melhor conceituação, e sim utilizar abordagens que tratam sobre o tema com o objetivo de identificar e entender os elementos institucionais que compõem o processo de alocação orçamentária nas IFES. Assim, como forma de racionalização, buscou-se as referências mais clássicas e fundamentais sobre o tema e que estão diretamente relacionados aos objetivos deste trabalho: a **Economia Institucional** e a **Sociologia Econômica**. Essas áreas abarcam, respectivamente, duas importantes teorias: a **Economia dos Custos de Transação**, desenvolvida por Oliver Williamson, e as teorias das **Redes Sociais e da Imersão Social**, desenvolvidas por Mark Granovetter.

O foco da abordagem teórica, sob a perspectiva da Economia Institucional, recai sobre o conceito de arranjos institucionais, mais especificamente aqueles relacionados às estruturas de governança, que são o ponto central da teoria desenvolvida por Williamson. Essas estruturas, voltadas à organização do sistema econômico, são divididas em mercado de um lado e hierarquia de outro, com a presença, entre ambos, de inúmeras estruturas híbridas.

Williamson desconsidera, no entanto, aspectos informais no seu modelo teórico, embora ele os entenda relevantes e presentes no comportamento dos indivíduos e na própria estruturação das instituições. Diante dessa lacuna, adotou-se a abordagem teórica desenvolvida por Granovetter, que considera aspectos e processos sociais informais que influenciam o comportamento individual dos agentes.

2.1. Custos de Transação e Estruturas de Governança

A origem da abordagem teórica formulada por Williamson ao longo de três livros – *Markets and Hierarchies* (1983), *The Economic Institutions of Capitalism* (1985)³ e *The Mechanisms of Governance* (1996) – se deu a partir da obra clássica de Ronald Coase, *The Nature of the Firm*, publicada em 1937. Por meio desta obra, Coase (1937) questionou o porquê da existência das firmas, dado que, conforme apregoava o *mainstream*, os mercados eram o modo mais eficiente de organizar o sistema econômico. Para ele, as firmas determinam quais atividades farão dentro da sua própria estrutura hierárquica e quais atividades buscarão no mercado em virtude dos **custos de transação**⁴ envolvidos. Nesse sentido, as atividades seriam internalizadas nas organizações sempre que os custos de transação nos mercados fossem maiores que os custos de transação numa estrutura verticalizada, sob autoridade hierárquica.

Coase (1937), então, identificou que as firmas eram meios alternativos ao mercado no que tange à organização econômica – ele não via, em contraponto ao *mainstream*, os mercados como únicos meios de coordenação. Além disso, reconheceu o caráter de escolha entre organizar transações no interior das firmas ou por meio do mercado (entre firmas) com vistas à redução dos custos de transação. No entanto, Coase não foi capaz de identificar os fatores responsáveis pelas diferenças entre os custos de transação que lastreavam essa escolha.

Williamson (2012), na esteira dos estudos iniciados por Coase, foi o responsável por identificar esses fatores e organizá-los por intermédio da teoria desenvolvida por ele: a Economia dos Custos de Transação. O seu trunfo foi considerar outras formas de organização do sistema econômico em contraponto à exclusividade outorgada aos mercados pela teoria econômica convencional. Assim, ante a impossibilidade de a teoria até então dominante explicar outros arranjos institucionais além do mercado, surgiu o ambiente ideal para o desenvolvimento da teoria de Williamson.

De acordo com Zylbersztajn (1995, p. 15), o objetivo dessa teoria é “estudar o custo das transações como o indutor dos modos alternativos de organização da produção (governança), dentro de um arcabouço analítico-institucional”, com o propósito de reduzir custos de transação. Para isso, segundo Fiani (2011), adota-se uma abordagem microanalítica em que a

³ Adota-se neste trabalho a versão do ano de 2012 traduzida para a língua portuguesa.

⁴ Para Coase (1937), ao recorrer ao mercado para realizar uma transação, a contratualização e as trocas necessárias à sua consecução resultam nos custos de transação.

unidade de análise passa a ser a transação, entendida como a transferência de um ativo entre etapas que representam duas atividades econômicas distintas⁵.

Diante dessa perspectiva, os custos de transação se referem a todos os elementos necessários para assegurar que essa transferência ocorra. Ou seja, trata-se da identificação, a partir do ponto de vista econômico, das dificuldades e dos conflitos existentes nas interações entre os agentes envolvidos, desde a negociação prévia de acordos até o cumprimento dos termos contratuais.

Esses custos estão intimamente relacionados a fatores institucionais até então negligenciados, tais como as próprias instituições (no sentido de restrições formais e informais) e o ambiente institucional e os arranjos institucionais, todos conceitos-chave para o adequado entendimento da compreensão dos custos de transação que Williamson busca abordar para o desenvolvimento da sua teoria.

Com efeito, para North (2018), as instituições são as regras do jogo em uma sociedade. Ele explica que para tudo na vida as instituições são necessárias, desde comprar uma simples laranja até enterrar um ente querido, porque elas delimitam **como e o que** deve ser feito nas mais diversas situações da vivência social. Assim, por **condicionarem** a vida cotidiana, as instituições diminuem as incertezas ao estabelecerem estruturas estáveis, mas não imutáveis: as chamadas restrições, que são estabelecidas pelas pessoas para que as interações humanas, em diversos campos, possam ser moldadas ou direcionadas. Elas podem ser **formais**, aquelas estabelecidas e formalizadas textualmente, em geral por algum ente político como o Estado, ou **informais**, que são aquelas consolidadas pelo convívio social e que se materializam por meio do hábito e da continuidade⁶.

Esse conceito de instituições remonta aos primórdios do Institucionalismo. Com a publicação da obra de Coase, foi inaugurada uma nova perspectiva institucional calcada no

⁵ Esse é o conceito adotado por Williamson no seu livro *The Economic Institutions of Capitalism* (1985). Para outros conceitos, como aqueles relacionados ao mercado, à definição de direitos de propriedade ou à divisão do trabalho, ver Fiani (2011).

⁶ As restrições informais podem facilitar a interação humana por meio do vínculo pessoal e mais íntimo que se pode criar entre os agentes econômicos. Isso reduziria custos de transação, como o de coordenação. Códigos de ética, laços, valores, tabus são todos exemplos de restrições informais que, embora não expressas, condicionam fortemente a atuação dos agentes de maneira mais espontânea e perene, justamente por disporem de sanções ético-sociais que atuam de forma direta na sua reputação.

estudo das firmas e dos custos de transação que se desdobrou em dois níveis complementares nos quais as instituições atuam: **ambiente institucional** (nível macro que possibilita discorrer sobre o surgimento e a evolução das instituições numa perspectiva histórica) e **arranjos institucionais** (nível micro que permite identificar as especificidades das transações), respectivamente desenvolvidos por Douglass North e Oliver Williamson⁷.

Por ambiente institucional, entende-se o conjunto de regras (formais e informais) fundamentais de natureza política, econômica e social aplicáveis a toda a sociedade e que servem como base tanto para o surgimento das instituições em si quanto para as relações, sejam elas de qualquer ordem. Arranjos institucionais, por outro lado, são **construções específicas** entre atores determinados para a consecução de um fim, definindo, assim, uma forma particular de como um conjunto de atividades funciona.

Williamson (2012), conforme informado anteriormente, foi o responsável por determinar quais são os fatores que influenciam os custos de transação. Assim, ele identificou que esses custos são determinados por **pressupostos comportamentais** (racionalidade limitada e oportunismo) e por **atributos das transações** (especificidade do ativo transacionado, frequência da transação e incerteza), além do próprio ambiente institucional (restrições formais e informais)⁸.

Por **racionalidade limitada**, entende-se que o comportamento humano, ainda que racional, está sujeito a limitações que restringem a capacidade cognitiva dos indivíduos de armazenar, processar e transmitir informações, o que afeta a antecipação de contingências futuras que impactarão uma transação⁹. Por outro lado, o **oportunismo** está relacionado à busca do autointeresse com ganância, numa perspectiva de não cooperação, que inclui mentiras, trapaças, omissão ou distorção de informações e falsas promessas. Williamson (2012, p. 43) o resume da seguinte forma:

Mais genericamente, o oportunismo se refere à revelação incompleta ou distorcida da

⁷ Embora North também tenha discorrido sobre arranjos institucionais, ele o fez com vistas a diferenciá-los do conceito de ambiente institucional, que foi seu objeto de estudo.

⁸ Para além desses elementos, existem inúmeros outros fatores que influenciam e condicionam um sem-número de transações existentes no sistema econômico (FIANI, 2011).

⁹ Mesmo que os agentes queiram ser racionais com vistas a uma decisão ótima, eles o são de maneira limitada em virtude da complexidade e da incerteza que caracterizam o ambiente institucional.

informação, especialmente aos esforços calculados de enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar, ou de outra forma, confundir. É responsável por condições reais ou maquinadas de assimetria de informação, que complicam de forma generalizada os problemas da organização econômica.

Racionalidade limitada e oportunismo são os dois pressupostos comportamentais que fundamentam a teoria desenvolvida por Williamson. Ambos estão ligados à característica de incompletude e insegurança dos contratos: dado que a racionalidade limitada impede que os indivíduos antecipem todos os eventos futuros dos contratos, estes deverão ser renegociados, mesmo que de antemão os partícipes queiram continuar a relação, o que gerará a possibilidade de oportunismo para a obtenção de vantagens.

Quanto aos atributos das transações, a **especificidade de ativos** se refere àquele ativo que perde valor quando alocado em uma atividade diferente para a qual foi concebido ou quando ele simplesmente não pode ser realocado (o que seria o caso de um ativo com elevado grau de especificidade)¹⁰. Já a **frequência**, de forma simplificada, significa o número de vezes em que uma transação ocorre. Por fim, a **incerteza** está relacionada à incapacidade de definir e distinguir as probabilidades de ocorrência de eventos que podem influenciar as transações a eles associados¹¹.

Com relação aos atributos das transações, Williamson (2012) considera a especificidade de ativos como a condição-chave para a sua teoria porque ela cria uma relação bilateral de dependência entre quem oferta e quem demanda os ativos, o que pode levar ao oportunismo diante da impossibilidade de antecipação das contingências e dos conflitos, bem como das possibilidades de adaptação e resolução dos problemas previamente em virtude da racionalidade limitada.

De posse dos pressupostos comportamentais e dos atributos das transações, elementos definidores dos custos de transação, Williamson (2012) identificou, em contraponto ao *mainstream* e na esteira do trabalho pioneiro de Coase, que, além do mercado, existem outros

¹⁰ Essa característica tem como efeito gerar forte dependência entre as partes, o que requer continuidade da relação entre quem oferta e quem demanda.

¹¹ A incerteza se torna fator preponderante não apenas para as transações em si, mas também para os pressupostos comportamentais, já que, ao impedir os indivíduos de anteciparem os acontecimentos futuros que impactarão a execução da transação, torna os problemas econômicos complexos, o que potencializa a dificuldade cognitiva dos agentes econômicos em estabelecer contratos mais seguros.

arranjos institucionais capazes de regular, organizar e coordenar o sistema econômico, dentre os quais há as chamadas **estruturas de governança**.

Para ele, esses arranjos institucionais, cuja unidade básica de análise é a transação, tem como propósito economizar custos por meio da alocação de transações àquelas estruturas mais adequadas¹². Assim, ele propõe uma ordenação dos diversos modos de se realizar uma transação "que vai da troca em mercados discretos, em um extremo, a organizações hierárquicas centralizadas no outro extremo, com uma miríade de modos mistos ou intermediários preenchendo o intervalo entre eles" (WILLIAMSON, 2012, p. 14). Trata-se, portanto, de três estruturas de governança distintas: **mercado, híbrida e hierarquia**¹³.

O ponto de partida para o entendimento da natureza de cada uma é a combinação entre as características dos ativos (geral, misto ou específico) e a frequência (ocasional ou recorrente)¹⁴. Além disso, como Williamson (2012) considera o problema da organização econômica¹⁵ como um problema de contratação, ele adota as distinções desenvolvidas por Ian Macneil, no âmbito da teoria do contrato relacional, entre os diferentes tipos de contrato (clássico e neoclássico) (WILLIAMSON, 2012). O resultado dessa combinação propicia os insumos para a escolha da estrutura de governança mais adequada, já que, para Zylbersztajn (1995, p. 77), a

[...] proposição básica é de que cada forma de governança, isto é, mercado, integrada ou mista, deve estar suportada por determinado tipo de contrato. Os contratos clássicos estão associados às estruturas regidas pelo mercado, os contratos neoclássicos estão relacionados às formas híbridas [...]. No extremo, surgem os contratos relacionais, onde, segundo Macneil cria-se um regime social distinto, uma minissociedade com regras flexíveis e códigos internos que permitem grande flexibilidade adaptativa.

As estruturas de governança são distintas entre si tanto no que tange aos custos de

¹² Para isso, deve-se avaliar comparativamente as diferentes estruturas e analisar, de forma combinada, os pressupostos comportamentais e a especificidade do ativo transacionado.

¹³ Essa estrutura não se refere a firmas propriamente ditas, mas sim a organizações que utilizam esse tipo de mecanismo. A partir dessa ótica, nota-se que o setor público também pode ser hierárquico.

¹⁴ Williamson deliberadamente desconsidera a incerteza do seu modelo porque, na visão dele, ela "é pressuposta como presente em grau suficiente para colocar um problema de decisão sequencial e adaptativa" (WILLIAMSON, 2012, p. 71). Assim, ela é uma variável fixa.

¹⁵ Trata-se da elaboração de estruturas de contrato e de governança com o objetivo de economizar custos de transação ao mesmo tempo em que se salvagam as transações (WILLIAMSON, 2012).

transação que produzem quanto aos atributos que as definem, o que leva a diferenças substanciais quanto à forma de organização das transações a elas submetidas. Assim,

[...] as diferenças existentes entre esses modos de governança não se restringem apenas à forma como tais estruturas restringem a ação humana; elas são muito mais amplas, envolvendo atributos particulares que resultam em vantagens e fraquezas específicas de cada modo quanto à sua eficácia na regulação do mundo econômico (SILVA FILHO, 2006, p. 264).

Quadro 01 – Atributos das estruturas de governança

Atributos	Estruturas de Governança		
	Mercado	Híbridas	Hierarquias
Incentivos	Fortes	Moderados	Ausentes
Controles Administrativos	Ausentes	Moderados	Fortes
Adaptação Autônoma	Forte	Moderada	Ausente
Adaptação Coordenada	Ausente	Moderada	Forte

Fonte: Fiani (2011, p. 101)

O mercado é a mais conhecida estrutura de governança. Ela é ideal para qualquer frequência de transações, desde que os ativos envolvidos não possuam especificidade significativa. Isso se dá em virtude de ele ser uma estrutura de governança não especializada em que há regras gerais e simples aplicáveis a qualquer tipo de transação. Essa estrutura resulta numa lógica de **contratação clássica** em que (i) a identidade das partes é irrelevante, o que desencoraja a construção de uma relação de continuidade; (ii) há delimitação *ex ante* dos direitos envolvidos na transação e das possíveis sanções em caso de descumprimentos; e (iii) a resolução de conflitos se dá por meio do sistema judicial. Além disso, não há necessidade de uma terceira parte para verificar se a transação ocorreu adequadamente, bastando a simples apresentação, pelas próprias partes, do ativo transacionado.

Por conta dessas características, o mercado opera essencialmente mediante **incentivos** – estímulos à adoção de determinado comportamento por parte dos agentes –, os quais, por meio do cálculo de ganhos e perdas monetárias em uma transação, influenciam a tomada de decisão. Assim, o mercado, por intermédio dos incentivos, promove a chamada **adaptação autônoma**, que ocorre quando os agentes buscam se adaptar a mudanças de forma individual visando apenas os seus próprios objetivos e interesses.

A hierarquia, por outro lado, é a estrutura de governança no extremo oposto ao

mercado. A sua principal característica reside na relação de autoridade que se materializa entre os envolvidos, o que propicia supervisão direta sobre a execução de uma transação e, conseqüentemente, correção de rumos sem a necessidade de negociação ou revisão de acordos. Além disso, não se exige a definição dos direitos aplicáveis a cada agente envolvido porque é apenas a organização que detém todo e qualquer direito sobre a transação executada no seu interior. Trata-se, portanto, de uma lógica **contratual relacional**.

No caso desse tipo de estrutura, os incentivos são substituídos por **controles administrativos**, já que os agentes responsáveis por cada etapa do processo produtivo não detêm autonomia, estando sujeitos a controle centralizado. Isso significa que, diferentemente do mercado, a adaptação não é autônoma, mas sim **coordenada**,

[...] pois, frente a mudanças no ambiente da transação, a adaptação dos agentes envolvidos é coordenada pelos controles administrativos, ou seja, pelos comandos exercidos por agentes com autoridade para isto definida hierarquicamente (FIANI, 2013, p. 29).

Pela sua natureza, os incentivos estão associados à escolha, o que os torna diretamente relacionados à adaptação autônoma, uma vez que esta também se dá por meio de escolha do agente em responder independente e espontaneamente às mudanças. Em contrapartida, os controles administrativos, dado o seu caráter de imposição pela autoridade hierárquica, estão relacionados à adaptação coordenada dada a relação de dependência entre as partes. É por conta disso que os incentivos são diretamente proporcionais à adaptação autônoma, enquanto os controles administrativos o são em relação à adaptação coordenada.

A estrutura de governança híbrida incorpora elementos de ambas. Esse tipo de estrutura opera sobre uma lógica **contratual neoclássica** em que, na presença de um ambiente institucional complexo e incerto, as partes precisam preservar seu poder de negociação, mas com a perspectiva de que um acordo comum a ambos é o mais adequado. Ou seja, trata-se de uma estrutura que privilegia a independência das partes, mas ao mesmo tempo propicia que haja convergência entre elas para que a transação ocorra por conta do fomento a uma relação de continuidade.

Ademais, esse tipo de estrutura é ideal para os casos em que (i) as contingências que levarão à necessidade de renegociação do contrato não são passíveis de antecipação (*ex*

ante); (ii) as adaptações não serão evidentes até que as circunstâncias se materializem (ou seja, não há como antecipar o que será possível fazer caso uma situação incerta ocorra); e (iii) o risco contratual possa levar a disputas acerca do direito sobre determinado resultado.

Enquanto nas estruturas de mercado os incentivos são fortes e os controles administrativos são fracos e nas estruturas hierárquicas os incentivos são fracos e os controles administrativos são fortes, nas estruturas híbridas há uma combinação entre incentivos e controles administrativos, o que levou Williamson (1996) a classificá-los como **moderados** nessas estruturas. Isso não significa, no entanto, que eles são comedidos, mas sim que há uma janela ampla de enquadramento que não está nos extremos (ou forte ou fraco).

É fundamental esclarecer que as estruturas de governança híbridas não são meras “variações de grau” entre as estruturas de mercado e hierárquicas. Não se trata apenas de “[...] um ‘grau menor’ de ‘centralização’ e ‘compartilhamento de recursos’ do que a hierarquia, ou um ‘grau maior’ das mesmas características do que o mercado” porque o fato de esses arranjos envolverem agentes diferentes que possuem objetivos comuns “[...] impõe problemas de cooperação e adaptação entre os agentes que são por natureza distintos daqueles enfrentados por uma hierarquia ou um mercado.” Logo, “[...] a forma de combinar incentivos e controles de modo a reduzir conflitos e induzir à cooperação é exatamente o desafio do híbrido” (FIANI, 2013, p. 33).

Essa tese é ratificada por Ménard (2010) quando este argumenta que não apenas as estruturas híbridas, mas também as estruturas de mercado e hierárquicas funcionam de modo distinto porque se estruturam de forma diferente. Nas estruturas de governança híbridas, devido à complexidade da transação, raramente as cláusulas contratuais conseguirão antecipar com clareza as situações e conflitos que porventura possam ocorrer, o que demanda a criação de **mecanismos de adaptação** entre as partes, os quais

[...] podem ser formais ou estabelecidos através de compromissos, confiança e reputação mútuos, adotados para resolver os litígios resultantes de problemas de relacionamento, com o objetivo de garantir a estabilidade e minimizar as consequências negativas de ações oportunistas, que crescem com a especificidade dos investimentos (CRUZ e PAULILLO, 2016, p. 3).

Dessa forma, os mecanismos de adaptação no âmbito de uma estrutura de governança híbrida também podem ser informais, podendo resguardar “[...] os investimentos específicos do oportunismo e das incertezas do ambiente de negócios. Esses mecanismos são flexíveis e menos onerosos na resolução de contenciosos do que a formalidade jurídica” (CRUZ e PAULILLO, 2016, p. 3).

Esses mecanismos, no caso das estruturas de governança híbridas, demandam a existência de um espaço central de tomada de decisão, chamado por Ménard (2010) de **entidade estratégica**, a qual é interna ao arranjo e dotada de autoridade suficiente para coordenar e intermediar as relações entre os agentes por meio da estruturação de incentivos, restrição de ações e mediação de conflitos¹⁶.

Os mecanismos são criados justamente para preservar a estabilidade do acordo que resultou na existência da estrutura híbrida porque, conforme já exposto anteriormente, na medida em que há investimentos significativos em ativos específicos, em um ambiente de complexidade e incerteza e diante da racionalidade limitada, o contrato por si só não é suficiente para coibir práticas oportunistas entre as partes no momento em que os termos precisam ser renegociados. Esses fatores minam a capacidade de prever *ex ante* todas as circunstâncias relevantes que podem vir a impactar a execução do contrato, o que o torna incompleto.

Assim, para lidar com essa incompletude, é preciso que sejam criados mecanismos que “[...] deem conta das necessidades de ajuste *ex post* aos termos da transação, à medida que circunstâncias imprevistas forem surgindo” (FIANI, 2013, p. 28, grifo do autor). Inclusive é justamente devido à impossibilidade de antecipar as situações relevantes anteriormente à execução do contrato que Williamson (2012) foca nos atributos *ex post*, ou seja, na execução¹⁷.

De posse dos atributos (incentivos, controles administrativos, adaptação autônoma e adaptação coordenada), Zylbersztajn (1995, pp. 78-79) resume da seguinte maneira a relação

¹⁶ A relevância e necessidade desse espaço advém do fato de as estruturas de governança híbridas envolverem relações contratuais longas e complexas, com elevado grau de especificidade, interdependência mútua das partes envolvidas e grandes níveis de incerteza.

¹⁷ Williamson não desconsidera a importância dos atributos *ex ante*. Ocorre que ele argumenta que todas as vertentes econômicas anteriores, incluindo a teoria clássica, o consideram como foco, relegando os *ex post* a segundo plano. Para ele, uma avaliação plena de um contrato só é possível de ser obtida por meio da análise dos fatores relacionados à sua execução (WILLIAMSON, 2012).

entre eles e as estruturas de governança:

As formas de mercado são tipicamente caracterizadas por elevado grau de incentivo para os agentes envolvidos na transação, entretanto em face de um ambiente muito conturbado, o seu poder de adaptação pode ser menos eficiente do que uma estrutura verticalizada [...]. As formas híbridas de governança buscam preservar a autonomia, garantindo os incentivos. Entretanto tais incentivos raramente serão tão eficazes como no caso da transação via mercado e os custos burocráticos são inevitáveis [...]. As estruturas verticalizadas perdem os incentivos, pagando o preço dos controles internos mais elevados. Ganham, entretanto, em face de condições de ambiente fortemente mutáveis com maior flexibilidade para executar adaptações.

Para Williamson (2012), quanto maior o grau de especificidade de um ativo, mais ele demandará uma estrutura de governança especializada, o que gerará custos elevados. Diante dessa constatação surge a seguinte pergunta: o que justifica, mesmo no caso dos ativos específicos, a elaboração de estruturas tão custosas? A resposta está na identificação da frequência, já que é por meio desta que se verifica a conveniência e a oportunidade de manter uma estrutura de governança específica, pois transações recorrentes propiciarão mais facilmente a recuperação dos custos incorridos. Assim, Fiani (2011, p. 100) conclui que

[...] transações com ativos específicos em ambiente de incerteza justificam a constituição de estruturas de governança especializadas para lidar com elas caso a frequência destas seja significativa. As estruturas de governança se diferenciarão, desse modo, por sua capacidade de promover adaptações cooperativas em ambientes sujeitos à incerteza (...), de acordo com o grau de especificidade do ativo envolvido na transação.

Dado o fato que o mercado é o arranjo que possui forte adoção de incentivos e custo de monitoramento baixo ou zero (a depender da transação), as outras estruturas de governança (híbrida e hierárquica) devem ser adotadas nos casos em que as transações não podem ser eficientemente reguladas por ele, já que elas possuem custos associados. Contudo, num ambiente institucional em que impera a incerteza e os ativos são cada vez mais específicos, as formas alternativas ao mercado vão se tornando cada vez mais numerosas¹⁸.

¹⁸ Inclusive Williamson reconhece que as transações situadas entre os extremos são as mais comuns (WILLIAMSON, 2012).

Dessa forma, já que são os atributos das transações (especificidade de ativos e frequência) que dão a resposta sobre a definição da melhor estrutura de governança para cada situação, há as seguintes possibilidades: (i) o mercado é a estrutura ideal para os casos em que há baixa especificidade de ativos, independentemente da frequência das transações; (ii) as estruturas híbridas se justificam nos casos de especificidade de ativos média a despeito da frequência e nos casos de elevada especificidade de ativos com frequência ocasional; e (iii) as estruturas hierárquicas são adequadas para os casos em que há elevada especificidade de ativos e frequência recorrente.

Embora Williamson (2012), da mesma forma que a teoria clássica, trabalhe com o conceito de eficiência, ele o faz de maneira diferente: enquanto o *mainstream* considera eficiência como a busca por maximização de lucros e bem-estar individual, a teoria desenvolvida por Williamson busca a **minimização** dos custos de transação. Assim, uma estrutura de governança será eficiente quando promover a redução de tais custos, mas como é possível identificar se será adotada a estrutura de governança mais eficiente? Para Williamson, a medida de eficiência não está na comparação entre as estruturas de governança em si (mercado é mais eficiente que hierarquia, por exemplo), mas na **adequação** entre a transação específica e a estrutura de governança adotada. Logo, a medida de eficiência não é universal: difere de estrutura para estrutura e de transação para transação.

No entanto, as estruturas de governança são um produto decisório dos agentes. Nada garante que efetivamente eles adotarão aquelas mais eficientes dada a complexidade do ambiente institucional e os limites cognitivos a que estão sujeitos. Ou seja, é plenamente possível que falhas de alinhamento entre as características das transações e as estruturas de governança escolhidas ocorram, o que vai de encontro à perspectiva de eficiência. Para Fiani (2011, p. 105), trata-se de uma situação paradoxal porque existe “[...] uma suposição implícita de que os indivíduos são suficientemente racionais para escolher a melhor estrutura de governança para os custos de transação que enfrentam, mas insuficientemente racionais para realizar a transação com perfeita informação”¹⁹.

¹⁹ Para críticas sobre esse assunto, ver Silva Filho (2006, p. 273).

2.2. Redes Sociais e Imersão Social

As organizações podem ser consideradas um instrumento por meio do qual os indivíduos efetuam contratações e negociações entre si, exercendo, em último caso, o papel de materializadoras dos seus interesses. Essa perspectiva robustece a importância das relações sociais no que tange à consecução de processos organizacionais e de obtenção de resultados institucionais, uma vez que, se os indivíduos possuem papel preponderante para a materialização dos *outputs* de uma organização, torna-se fundamental estudar as relações que os movem, sejam elas formais (estabelecidas institucionalmente) ou informais (estabelecidas por redes sociais).

As relações formais falham ao desconsiderarem as relações informais porque há determinados elementos da realidade que não estão normatizados. Isso abre margem para que os atores envolvidos em determinado processo atuem preenchendo essas lacunas não normatizadas por meio de relações sociais estruturadas pelas redes sociais, o que resultará em acordos informais para a existência de uma transação, cujas regras ou não estão formalmente prescritas ou, caso existam, abrem margem para diversas interpretações.

Ao discorrer sobre os elementos determinantes dos custos de transação, Williamson (2012) reconhece que o ambiente institucional influencia o comportamento dos agentes no mercado e que neste há complexas transações que não podem ser respondidas adequadamente a partir de mecanismos econômicos. Apesar desse reconhecimento, ele não considerou em seu modelo teórico nem a influência das regras informais (que compõem o ambiente institucional) nem as relações sociais (responsáveis pela lacuna explicativa dos comportamentos a partir da análise econômica) para a determinação dos custos de transação e, conseqüentemente, para a escolha da estrutura de governança mais adequada para a sua redução.

Com o objetivo de preencher essa lacuna, Mark Granovetter (1973; 1983; 2007) buscou entender de que forma os comportamentos individuais e as instituições são continuamente influenciados pelas relações sociais existentes na estrutura social ou ambiente institucional a que estão sujeitos, utilizando-se para isso de duas teorias desenvolvidas por ele: a **Teoria das Redes Sociais** e a **Teoria da Imersão Social**.

As relações sociais e o comportamento econômico até a década de 1920 eram profundamente arraigados nas sociedades pré-mercantis. Ao longo do tempo, no entanto, isso foi mudando, já que o comportamento econômico passou a ser visto de forma independente das

relações sociais, o que passou a ser convenientemente adotado para justificar a visão clássica de que essas relações afetavam minimamente a ação econômica dos indivíduos. Assim, os comportamentos econômicos e as relações sociais passaram a ser considerados esferas opostas, inclusive com áreas de estudos distintas, cabendo à Sociologia Econômica apenas o estudo das instituições econômicas de maneira complementar à Economia (GRANOVETTER, 2007).

A partir dos anos 1970, porém, autores pioneiros, como Mark Granovetter, passaram a questionar esse papel. Para eles, a Sociologia Econômica não deveria ficar restrita a estudar as instituições econômicas, mas sim o então núcleo duro da teoria econômica clássica: o **mercado**. O objetivo era explicá-lo não apenas por meio do viés econômico da autorregulação pelo sistema de preços, mas sim por meio de variáveis sociais, já que para esses autores o mercado está imerso na estrutura social (RAUD-MATTEDI, 2005)²⁰.

Já nessa nova perspectiva de estudos, Granovetter, em sua obra precursora “Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão”, de 1985²¹, buscou identificar “(...) até que ponto a ação econômica está imersa nas estruturas das relações sociais” (GRANOVETTER, 2007, p. 2). Como ponto de partida, ele discordou das proposições expostas anteriormente de que (i) o comportamento econômico estava profundamente enraizado nas sociedades tradicionais e (ii) o comportamento econômico era independente das relações sociais. Para ele, o nível de imersão do comportamento econômico não era tão profundo assim porque aquelas sociedades já adotavam uma racionalidade mercantil, mas também não havia independência absoluta entre o comportamento econômico e as relações sociais porque já na sociedade industrial moderna havia relações de cooperação e confiança. O argumento utilizado por Granovetter para contestar ambas as visões é o da imersão social, pois para

[...] compreender a ação econômica é preciso concebê-la a partir de seu enraizamento numa rede de interações sociais. Desta forma, o autor defende uma conexão entre fatores econômicos e não econômicos mediados pela interação social entre os sujeitos que tecem uma rede de contatos (OLIVEIRA e SILVA, 2015, p. 104).

Granovetter (2007) critica as perspectivas super e subsocializadas do indivíduo, que

²⁰ O objetivo não era substituir a explicação econômica baseada na racionalidade pela explicação social, mas sim de acrescentar elementos sociológicos para preencher lacunas da análise econômica. Ou seja, tratava-se de uma proposta de reforçar a visão clássica por meio da inserção de variáveis sociais.

²¹ Adota-se neste trabalho a versão do ano de 2007 traduzida para a língua portuguesa.

possuem, respectivamente, estreita relação com as visões de comportamento econômico e relações sociais, profundamente enraizados e independentes. Dessa forma, há uma perspectiva supersocializada diante de

[...] uma concepção das pessoas como decisivamente sensíveis às opiniões dos outros e, portanto, obedientes às diretrizes ditadas por sistemas consensualmente desenvolvidos de normas e valores, interiorizados por meio da socialização, de forma que a obediência não é percebida como um peso (GRANOVETTER, 2007, p. 4).

Por outro lado, tem-se uma visão subsocializada quando há uma rejeição à hipótese de que a estrutura social ou as relações sociais impactam decisivamente as ações dos indivíduos ou das instituições, relegando-as a obstáculos meramente circunstanciais à consecução de uma transação. A despeito da aparente diferença conceitual entre as duas visões, o autor destaca que ironicamente elas possuem algo em comum: ambas comungam da

[...] concepção de que ações e decisões são conduzidas por atores atomizados. Na abordagem subsocializada, a atomização resulta de uma busca estreitamente utilitarista dos interesses próprios; na supersocializada, deriva da ideia de que os padrões comportamentais são interiorizados e, portanto, as relações sociais existentes exercem efeitos apenas periféricos sobre os comportamentos (GRANOVETTER, 2007, p. 7).

O resultado prático dessa atomização é que ambas as visões isolam os indivíduos e as instituições do seu contexto social mais imediato. Assim, Granovetter (2007) propõe evitar a atomização imposta por ambas as visões porque os

[...] atores não se comportam nem tomam decisões como átomos fora de um contexto social, e nem adotam de forma servil um roteiro escrito para eles pela intersecção específica de categorias sociais que eles porventura ocupem. Em vez disso, suas tentativas de realizar ações com propósito estão imersas em sistemas concretos e contínuos de relações sociais (GRANOVETTER, 2007, p. 9).

Para defender essa ideia de imersão em sistemas concretos e contínuos de relações sociais, ele debate sobre a ocorrência de confiança e má-fé na vida econômica, assuntos até então negligenciados pela teoria econômica clássica, pois acreditava-se que “[...] certas motivações humanas mantinham outras sob controle e que, em particular, a busca do autointeresse econômico não era tipicamente uma ‘paixão’ incontrolável, mas sim uma atividade civilizada

e moderada” (GRANOVETTER, 2007, p. 10). Com o surgimento da perspectiva de imperfeição competitiva dos mercados, essa explicação não pôde mais ser sustentada “[...] para mitigar a fraude, de forma que houve o ressurgimento do problema clássico de como a vida econômica diária pode não ser assolada pela desconfiança e pela má-fé” (GRANOVETTER, 2007, p. 10).

Granovetter (2007), então, vê duas respostas a esse problema, cada uma relacionada às visões super e subsocializadas. Com efeito, a solução para a visão subsocializada, na qual ele inclui Williamson, está na elaboração de arranjos institucionais (contratos e estruturas de autoridade) capazes de desencorajar, por meio de sanções e autoritarismo, a ocorrência de má-fé. Esses arranjos, contudo, apenas são hábeis em **representar** a confiança, mas não de criá-la. Por outro lado, a visão supersocializada reconhece que as possíveis sanções dos arranjos por si sós não são capazes de evitar totalmente a incidência da má-fé, o que reclama a existência de certo grau de confiança. No entanto, a despeito desse reconhecimento, a explicação sobre a fonte dessa confiança reside numa “moralidade generalizada”, que consistiria no desenvolvimento, ao longo da evolução da sociedade, de acordos implícitos de respeito mútuo.

Para Granovetter (2007), a fonte dessa confiança está nos sistemas concretos e contínuos de relações sociais, as chamadas **redes sociais**. São elas, mais do que arranjos institucionais ou moralidade generalizada, as principais responsáveis pela produção de confiança entre os agentes porque “[...] facilitam a circulação de informações e asseguram a confiança ao limitar comportamentos oportunistas” (RAUD-MATTEDI, 2005, p. 65).

Inclusive, para ilustrar a sua afirmação, ele argumenta que, se não fosse assim, o que explicaria a preferência dominante em fazer transações com indivíduos de reputação conhecida? Para ele, a existência dessa preferência demonstra que os agentes econômicos estão pouco convencidos a confiar numa moralidade universal ou nos arranjos institucionais para evitar a incidência de má-fé. Assim,

melhor que a afirmação de que alguém é conhecido pela sua honestidade é a informação de um informante confiável que já lidou com esse indivíduo honesto. Ainda melhor é a informação das próprias transações que foram feitas com essa pessoa no passado (GRANOVETTER, 2007, p. 12).

Nesse diapasão, conceitualmente uma rede social é uma conjunção de atores que,

ao estabelecerem relações entre si por meio de **frequência, similaridade e especificidade**, desenvolvem algum tipo de vínculo – **laços**, que podem ser fortes ou fracos a depender da intensidade de alguns critérios como vínculo afetivo, confidencialidade, reciprocidade, etc. Com efeito, os laços fortes se caracterizam pela existência de maior intensidade dos critérios, o que é possível observar, por exemplo, em relações familiares e em amizades íntimas e de longa data. Por outro lado, as relações menos intensas caracterizam os laços fracos, como aquelas construídas com conhecidos, colegas de cursos, amigos de amigos, etc.

Segundo Raud-Mattedi (2005), ao utilizar os conceitos de redes sociais e laços sociais (fortes ou fracos), Granovetter diferencia dois tipos de imersão: *relacional* e *estrutural*. A primeira se refere às relações mais imediatas e perenes dos indivíduos (representadas, por exemplo, pela família ou por amigos mais íntimos); a segunda, às relações mais distantes que ele mantém graças aos seus laços fortes e, sobretudo, fracos.

Os laços fracos, ao contrário do que o senso comum poderia levar a crer, são mais importantes para a dinamização das redes sociais porque permitem o fluxo de informações e oportunidades entre membros de diferentes redes. Os laços fortes, em virtude do tempo e do investimento emocional que os seus membros despendem, promovem o aprisionamento de informações e o isolamento, daí porque eles não são adequados para a construção e expansão de pontes entre redes sociais distintas²².

Granovetter (2007) adota as suas teorias (da imersão e da rede social) para criticar a visão de duas abordagens sobre o comportamento econômico dos indivíduos: a da **teoria clássica** (segundo a qual os indivíduos agem em virtude de cálculos racionais de ganhos econômicos) e a **teoria dos custos de transação** de Williamson (especificamente quanto à sua percepção de que a hierarquia é suficiente para mover os indivíduos para a consecução de resultados organizacionais).

A tese de Williamson é que as estruturas hierarquizadas são ideias para a contenção da racionalidade limitada e do oportunismo. No primeiro caso – racionalidade limitada – a interiorização torna desnecessária a antecipação de contingências; no segundo – oportunismo –, as relações de autoridade são suficientes para mitigar a sua ocorrência. Trata-se, de acordo com

²² Laços fracos dinamizam as redes sociais, enquanto os laços fortes dão consistência e garantem que as redes não se acabem.

Granovetter (2007), de um argumento hobbesiano (em alusão à obra “Leviatã” de Thomas Hobbes) porque diante da impossibilidade de o contato inicial ou a simples promessa de boa-fé não ser suficiente para coibir os indivíduos a agirem com viés oportunista ou mesmo para responder a situações dele derivadas, torna-se imprescindível a existência de uma figura autoritária com o poder de impor ordem e enfraquecer a possibilidade de ocorrência de má-fé (oportunismo) entre as partes²³.

De acordo com Granovetter (2007), o próprio Williamson reconhece que mesmo no mercado atomizado de relações subsocializadas (em que não haveria influência das relações sociais no comportamento econômico dos indivíduos) há alguns processos sociais que garantem o cumprimento de uma transação, como a reputação de uma empresa, certo nível de confiança e cortesia entre os atores e desencorajamento da busca oportunista por benefícios e da agressividade individual graças ao ostracismo entre colegas. Mas Williamson não se preocupa em avaliar o quanto esses processos por ele próprio descritos estão imersos em estruturas sociais, ou seja, ele não analisa a influência das relações sociais sobre o comportamento do mercado.

É nessa lacuna que Granovetter atua. Para ele, o mercado a que faz alusão a teoria econômica clássica praticamente inexistente na prática, e todas as transações estão associadas a conexões sociais, inclusive as descritas por Williamson. Granovetter (2007), ao criticar a abordagem de Williamson de que os agentes dentro de uma estrutura hierárquica respeitariam docilmente as regras formais impostas de cima, entende que não há motivo plausível para crer que os processos sociais existentes nas redes sociais não sejam extensíveis para dentro das organizações. Isso porque há

[...] várias evidências de que processos associativos, como cooperação, relações de confiança, trabalho conjunto etc. ocorrem sem necessidade desse poder superior hierarquizado. A crítica de Granovetter aponta no sentido de que a concepção de Williamson suprime a importância dos laços sociais como possibilitadores desses processos construtivos, independentemente da necessidade de um ator superior controlador (BOVO, 2014, p. 139).

Assim, retomando a perspectiva das visões super e subsocializadas, Granovetter (2007) critica Williamson na medida em que este considera que as características existentes na

²³ Os mecanismos próprios de regulação do mercado, diante de transações complexas, não são capazes de responder rapidamente a situações de oportunismo (GRANOVETTER, 2007).

firma, como a autoridade e a hierarquia, são suficientes para garantir os seus resultados, pois não há outra opção ao indivíduo a não ser respeitar a autoridade hierárquica (visão supersocializada), e ele não adota no seu modelo teórico a influência das relações sociais, sobretudo as informais (visão subsocializada), embora ele as entenda relevantes e presentes.

Para Granovetter (2007), os agentes envolvidos nas transações, sejam eles pertencentes às empresas ou ao mercado orientam sua conduta não apenas numa perspectiva racional de ganho econômico, mas também por objetivos sociais (status, poder, reconhecimento, etc.). Nesse sentido, eles não agem de maneira autônoma ou alheia aos incentivos sociais que resultarão desses ganhos de ordem não econômica, e sim de maneira a estar condizente com as redes sociais, sobretudo informais, nas quais esses objetivos costumam ser mais rapidamente alcançados.

Portanto, os objetivos sociais (não compreendidos pela racionalidade econômica) condicionam fortemente a atuação dos agentes presentes tanto no mercado quanto no âmbito das empresas. E esses objetivos têm um peso específico para fazer a amarração das relações sociais para além das perspectivas normativas prescritas (relações formais).

3. ORÇAMENTO PÚBLICO E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O orçamento público é a atividade por meio da qual o Estado planeja e gerencia recursos públicos destinados à entrega de bens e serviços à sociedade, à materialização de políticas públicas e ao apoio, gestão e manutenção da atuação governamental. Trata-se da principal atividade do Estado, pois é por meio dela que (i) as demais ações governamentais podem ser implementadas e (ii) há influência na conjuntura econômica por intermédio da intervenção na economia a partir da alocação e redistribuição de recursos financeiros.

Uma característica do orçamento público brasileiro é o seu caráter predominantemente autorizativo, já que ele, ao ser aprovado, contém apenas uma **autorização** para que o gestor público proceda à execução das despesas nele previstas caso elas se materializem, o que dá um caráter de discricionariedade ao administrador público de executá-las ou não, a depender da real necessidade e utilidade²⁴. Outra característica marcante do orçamento brasileiro é o seu caráter misto, uma vez que a sua iniciativa (elaboração) cabe ao Poder Executivo, enquanto a sua aprovação é de competência do Poder Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 dedicou inúmeros artigos para dispor sobre a matéria orçamentária no Brasil, embora a doutrina entenda que o principal marco legislativo sobre a matéria tenha sido a Lei nº. 4.320/1964, anterior, portanto, à Constituição. Esta Lei trouxe inovações marcantes e progressos significativos para a elaboração, execução e controle do orçamento, além de ter servido como insumo para a incorporação de importantes conceitos e diretrizes pelo texto constitucional posteriormente.

De acordo com o art. 165 da Constituição, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O PPA corresponde ao plano de médio prazo por meio do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao alcance dos objetivos e das metas fixados para um período de quatro anos. Já as diretrizes orçamentárias são materializadas por meio da LDO, que norteia a elaboração dos orçamentos anuais, de forma a adequá-los aos preceitos do PPA, o que a torna um elo entre o PPA e a LOA. Esta, por sua vez, é a que efetivamente viabiliza a realização das ações planejadas no PPA por meio da previsão de todos os recursos (receitas) e da fixação de todas as despesas

²⁴ Essa característica autorizativa não se aplica às chamadas despesas obrigatórias estabelecidas constitucional ou legalmente, como as relacionadas ao pagamento da dívida pública, de salários e benefícios, transferências a entes subnacionais, etc.

para um exercício financeiro, que coincide com o ano civil, de todos os Poderes da União²⁵.

Antes de especificar as características de cada um desses instrumentos, é importante fazer um adendo para discorrer sobre o chamado Orçamento Programa²⁶, um tipo moderno de orçamento que considera essa atividade como um instrumento de controle gerencial, que vai muito além do mero controle político, característica do orçamento tradicional.

Com efeito, o Orçamento Programa representa um plano de trabalho que, numa concepção gerencial, vincula o orçamento ao planejamento. Nesse sentido, ele parte inicialmente da previsão de recursos para só então definir os projetos e as atividades que serão executados, o que direciona o seu foco para as realizações. Para que essa vinculação ocorra, é necessária a definição prévia de objetivos a serem alcançados (planejamento), o que é feito com a edição do PPA (PALUDO, 2015).

Embora esse tipo de orçamento seja considerado moderno, especificamente no caso brasileiro, as suas bases foram estabelecidas ainda durante a década de 1960 quando entrou em vigor a Lei nº. 4.320/64, a despeito de sua efetiva implementação ter ocorrido apenas décadas depois com a integração entre planejamento e orçamento por meio dos programas, o que foi materializado com o PPA 2000-2003 (Lei nº. 9.989/2000). Dessa forma, foi apenas com a implementação efetiva do PPA que o Orçamento Programa passou a vigor no Brasil, daí advém a importância desse instrumento, já que sem ele não há a necessária integração entre planejamento e orçamento. Além disso, objetivou-se com o PPA resgatar o papel do Estado no planejamento público de médio prazo.

O projeto do PPA, elaborado pelo Poder Executivo no primeiro ano de governo, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente²⁷, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão

²⁵ No que tange a esses três instrumentos, a Constituição Federal inovou na exigência do PPA e da LDO, já que a LOA já era prevista pela Lei nº. 4.320/1964, a qual inclusive foi recepcionada pela Constituição como a lei complementar a que se refere o art. 163.

²⁶ É esse o tipo de orçamento adotado no Brasil, embora, na realidade, o chamado Orçamento Incremental, que propõe um aumento percentual, geralmente linear, para o ano seguinte com base nos valores atuais, ainda tenha a sua parcela de participação na definição das dotações.

²⁷ O objetivo de a vigência do PPA acabar no mandato presidencial seguinte é evitar que o planejamento feito em um governo seja desmantelado pelo seguinte, garantindo um mínimo de continuidade.

legislativa (22 de dezembro)²⁸.

No que se refere à LDO, nota-se que ela possui um rol amplo de atribuições constitucionais e infraconstitucionais (estabelecidas pela LRF). De acordo com a Constituição²⁹, à LDO compete: a) definir as metas e prioridades da administração pública; b) orientar a elaboração da lei orçamentária anual; c) dispor sobre as alterações na legislação tributária; d) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e) conter parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações de deputados e senadores; f) conter limites para a elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público; e g) autorizar a concessão de qualquer vantagem pecuniária de pessoal da administração direta e indireta.

Já de acordo com a LRF³⁰, à LDO compete dispor sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) metas e riscos fiscais; c) programação financeira e cronograma de desembolso mensal; d) critérios e forma de limitação de empenho; e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; f) condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas; g) forma de utilização e montante da reserva de contingência; h) as demonstrações trimestrais que devem ser apresentadas pelo Banco Central; e i) concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Nota-se que para a Constituição a LDO deve dispor sobre elementos relativos à conexão entre o planejamento estratégico, estabelecido pelo PPA, e a operacionalização do orçamento, a cargo da LOA. Já no que se refere à LRF, as competências da LDO estão muito ligadas à gestão fiscal responsável do orçamento.

A LDO extrapola o exercício financeiro, uma vez que ela é aprovada até o encerramento do primeiro semestre e orienta a elaboração da LOA no segundo semestre, bem como estabelece regras orçamentárias a serem executadas ao longo do exercício financeiro subsequente. O prazo para encaminhamento, pelo Poder Executivo, do projeto da LDO ao Legislativo

²⁸ Constituição Federal de 1988, Art. 35, § 2º, I.

²⁹ Art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 99, § 1º; art. 127, § 3º; 165, § 2º; e 169, § 1º.

³⁰ Art. 4º, I, a, b, e, f, §§ 1º e 3º; art. 5º, III; art. 7º, § 2º; art. 8º; e art. 14.

é de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril) e a sua devolução ao Executivo para sanção deve ser realizada até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho)³¹.

A LOA é o principal instrumento orçamentário já que é nela que as receitas são estimadas (há apenas expectativa de arrecadação) e as despesas são fixadas (há apenas uma autorização, um limite para gastar) para um exercício financeiro. Trata-se do planejamento operacional de curto prazo dos programas contidos no PPA, o que a torna um instrumento que permite acompanhar, controlar e avaliar a gestão governamental (PALUDO, 2015)³².

A LOA é composta por três Orçamentos distintos: o Fiscal, o da Seguridade Social e o de Investimento das Estatais. O Orçamento Fiscal detalha as receitas que poderão ser arrecadadas pelo Estado, assim como suas respectivas utilizações em programas governamentais capitaneados pelos fundos, órgãos e entidades. O Orçamento de Investimento corresponde à programação de investimentos de todas as empresas de que o Estado participe direta ou indiretamente, detendo a maioria do capital social com direito a voto. Por fim, o Orçamento da Seguridade Social abrange todos os recursos destinados à saúde, à previdência social e à assistência social de todas as entidades e órgãos da administração direta ou indireta, bem como os fundos e as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O Projeto da LOA deve ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido ao Executivo para sanção até o final da sessão legislativa (22 de dezembro). Dessa forma, a LOA é elaborada em um exercício para, depois de aprovada, vigorar no próximo.

Importante destacar que o PPA, a LDO e a LOA³³, a despeito de todas serem leis ordinárias, o que em tese as colocaria em mesmo nível de igualdade hierárquica, a LOA, na realidade, precisa respeitá-las, já que deve ser compatível com elas, além de também dever

³¹ A LDO é tão relevante para o orçamento público que se ela não for aprovada, o Congresso Nacional fica proibido de entrar em recesso, conforme estabelece o § 2º do art. 57 da Constituição Federal.

³² Tendo em vista que é a LOA quem define a gestão anual dos recursos públicos, não é possível a execução de nenhuma despesa que não seja por ela autorizada (ou por lei de créditos adicionais).

³³ Essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitam um planejamento estrutural das ações governamentais.

compatibilidade com a Lei nº. 4.320/64 e a LRF.

Os conceitos e definições apresentados até aqui estão relacionados ao que a doutrina denomina como **sistema orçamentário**, que se refere à forma de constituição do orçamento, ou seja, trata-se da sua estrutura. Os itens seguintes disporão sobre o chamado **processo orçamentário** que descreve o funcionamento do sistema orçamentário. Assim,

a função orçamentária compreende um sistema orçamentário e um processo orçamentário que se complementam e que devem ser estudados concomitantemente, já que a compreensão de um é indispensável para o entendimento do outro (GIACOMONI, 2010, p. 206).

Com efeito, o processo orçamentário, também denominado por ciclo orçamentário, é constituído por quatro etapas, a saber: 1) elaboração da proposta orçamentária; 2) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; 3) execução orçamentária; e 4) controle de avaliação da execução orçamentária (GIACOMONI, 2010)³⁴.

3.1. Elaboração da Proposta Orçamentária

A elaboração da proposta orçamentária é um processo complexo, que tem um caráter, ao mesmo tempo, **institucional-legal**, já que é regulado por um conjunto de normas constitucionais, legais e infralegais, e **técnico-operacional**, pois envolve um conjunto de técnicas e agentes responsáveis por sua materialização. Segundo Paludo (2015, p. 134),

É na fase de elaboração que os estudos preliminares são feitos, que são definidas prioridades, fixados objetivos e estimados os recursos financeiros necessários à realização das políticas públicas inseridas no orçamento sob a forma de programas. O processo é coordenado pela SOF, com a participação dos Órgãos Setoriais, das Unidades Orçamentárias, e unidades administrativas. É nessa fase que as propostas são feitas. Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas também elaboram suas propostas orçamentárias, que posteriormente serão consolidadas pela SOF num único orçamento (PALUDO, 2015, p. 134).

O processo de elaboração orçamentária é regulado por inúmeros normativos, dentre os quais destaca-se a Lei nº. 10.180/2001, a qual dispõe sobre os órgãos que integram o Sistema

³⁴ Dada a relevância da LOA para o orçamento público, as etapas do ciclo orçamentário se referirão a ela.

de Planejamento e de Orçamento Federal, responsável pelas “atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos [...]”³⁵. É nesse sistema que o processo ocorre, envolvendo um conjunto

articulado de tarefas complexas e um cronograma gerencial e operacional com especificação de etapas, de produtos e da participação dos agentes. Esse processo compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das UOs, o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões nos seus vários níveis (BRASIL, 2017, p. 79).

Os órgãos que integram o Sistema são a SOF, como **órgão central** e as unidades de planejamento e orçamento dos ministérios, como **órgãos setoriais**. Há ainda a figura das UO, que, embora não façam parte do sistema, têm papel relevante no processo porque são elas que, dentro da programação financeira, realizam o detalhamento das despesas.

A Lei nº. 10.180/2001 estabelece as competências de cada um dos órgãos participantes do processo. Em linhas gerais, à SOF compete: a) planejar o processo de elaboração da proposta; b) estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos órgão setoriais e UO; c) revisar a estrutura programática; d) estimar a previsão de receitas; e) fixar os referenciais monetários (limites) por órgão setorial; f) captar, analisar, ajustar e validar as propostas dos órgãos setoriais; g) compatibilizar e consolidar a proposta orçamentária; e h) elaborar a Mensagem Presidencial e as informações complementares que devem compor o PLOA. Por outro lado, aos órgãos setoriais compete: a) estabelecer diretrizes setoriais em consonância com aquelas estabelecidas pela SOF; b) propor à SOF a revisão da estrutura programática; c) distribuir às UO seus respectivos referenciais monetários; e d) validar, consolidar e formalizar a proposta orçamentária do ministério. Por fim, no caso das UO, a sua principal competência é inserir no sistema os valores orçamentários das ações que compõem os programas sob sua jurisdição, detalhando as despesas a nível de subtítulo³⁶.

O processo de elaboração do PLOA ocorre após a sanção da LDO. De posse das suas disposições, a SOF, por meio do SIOP, coordena a elaboração da proposta para o ano seguinte em conjunto com os órgãos setoriais dos ministérios e com os órgãos orçamentários

³⁵ Lei nº. 10.180/2001, art. 3º.

³⁶ Representa onde o gasto é realizado, ou seja, refere-se à localização do beneficiário do gasto.

dos outros Poderes, do MP e do TCU.

O SIOP apresenta três módulos: **limites**, **qualitativa** e **quantitativa**. O módulo “limites” é usado pela SOF para definir os limites orçamentários dos órgãos setoriais para o exercício financeiro. Já o módulo “qualitativo” é utilizado para descrever as informações não financeiras da despesa, a saber: a) classificação por esfera; b) classificação institucional; c) classificação funcional; d) estrutura programática; e) programa; e f) ação. Por fim, no módulo “quantitativo” é onde são inseridas, pelas UO, as informações físicas e financeiras das despesas.

Após realizado o planejamento, estabelecidas as diretrizes e definidos os limites pela SOF, os órgãos setoriais distribuem entre as UO os respectivos limites, por tipo de detalhamento. Esse processo

[...] compreende as três etapas decisórias básicas, denominadas “momento”: UO, órgão setorial e Órgão Central. Cada momento é tratado exclusivamente pelos atores orçamentários responsáveis pela respectiva etapa decisória e não pode ser compartilhado, o que confere privacidade e segurança aos dados. Nos seus respectivos momentos, a UO, o órgão setorial e a SOF poderão consultar, incluir, alterar e excluir dados até o encaminhamento da proposta. Encerrado cada momento, o órgão e a unidade poderão, ainda, consultar os dados encaminhados ou, excepcionalmente, alterar apenas os textos referentes à justificativa de sua programação (BRASIL, 2017, p. 86).

É por meio dos tipos de detalhamento, os quais correspondem “a um determinado conjunto de despesas que serão tratadas separadamente segundo regras específicas” (PALUDO, 2015, p. 72), que ocorre a descrição das despesas pelas UO. Depois de realizada essa etapa, a proposta orçamentária é, após realizados os devidos ajustes pelos órgãos setoriais, consolidada por programa e enviadas à SOF – tudo via SIOP. A SOF, então, realiza a verificação da compatibilidade das propostas dos diversos órgãos setoriais com os limites previamente estabelecidos e, posteriormente, caso não haja ajustes a serem realizados, promove a ratificação da proposta.

Com todas as propostas orçamentárias dos órgãos setoriais ratificadas, a SOF fecha, compatibiliza e consolida o PLOA, em consonância com as exigências da Constituição Federal, da Lei nº. 4.320/64, do PPA, da LDO e da LRF. Em seguida, providencia a elaboração da Mensagem Presidencial, a ser aprovada pela Casa Civil, bem como dos textos e anexos que devem compor o PLOA. Por fim, a última etapa é o encaminhamento do PLOA completo à Casa Civil

para que se promova o envio, pelo Presidente da República, do projeto ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto.

3.2. Apreciação e Aprovação Legislativa

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a apreciação e aprovação legislativa das leis orçamentárias no seu art. 166. De acordo com o caput, os projetos das leis orçamentárias serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional na forma do Regimento Comum. Além disso, o § 1º estabeleceu que cabe a uma comissão mista permanente de deputados e senadores a apreciação dos projetos.

Embora a Resolução nº. 1, de 1970-CN (Regimento Comum) trate em alguns poucos artigos sobre o projeto de lei orçamentária, coube à Resolução nº. 1, de 2006-CN dispor detalhadamente sobre o processo legislativo orçamentário.

Com efeito, a Mensagem Presidencial encaminhando o PLOA será lida em sessão conjunta do Congresso Nacional em até 48 horas após o seu recebimento pelo Presidente do Senado Federal. Após, o projeto é autuado, numerado e publicado em avulsos eletrônicos, recebendo um calendário de tramitação, que traz prazos informativos de emendas, publicação de relatórios e de emissão de pareceres. Em seguida, é encaminhado para CMO para apreciação e emissão de parecer.

Importante destacar que a apreciação do projeto na Comissão se dá por meio de relatores, que, no caso do PLOA, são o Relator-Geral, o Relator da Receita e os Relatores Setoriais³⁷. Designados os relatores, a apreciação do PLOA se inicia com a elaboração do Relatório da Receita, que, após discussão e aprovação pela Comissão, se tornará o Parecer da Receita. Somente após aprovado esse parecer que se procederá à elaboração do Relatório Preliminar do PLOA pelo Relator-Geral. Após aprovado, o Relatório Preliminar se tornará o Parecer Preliminar, que serve como ponto de partida para o recebimento de emendas junto às áreas temáticas. Após o prazo para recebimento das emendas, os Relatores Setoriais elaboram os respectivos relatórios que, após aprovados, se tornam os Pareceres Setoriais. Com base nesses pareceres, o Relator-Geral elabora o Relatório Final do PLOA, que após discussão e aprovação na Comissão

³⁷ São os relatores das áreas temáticas em que o PLOA é dividido (saúde, educação, transporte, agricultura, etc.). A importância dessa divisão advém, dentre outros motivos, do foco em Programas Temáticos que o PPA vigente possui.

passa a ser o Parecer Final da Comissão Mista (Substitutivo do Projeto de Lei), a ser encaminhado para apreciação, votação e aprovação pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Após a aprovação, caberá à CMO a elaboração da redação final do projeto de lei, que deve ser devolvido ao Presidente da República para sanção ou veto.

Vale destacar que a explanação acima do processo legislativo orçamentário é apenas uma síntese bastante resumida, já que não é objetivo deste trabalho adentrar nesse campo, mas apenas demonstrar como as etapas ocorrem e apontando as legislações pertinentes para o adequado aprofundamento caso seja necessário.

3.3. Execução Orçamentária

A execução do orçamento se inicia quando, após a publicação da LOA, a SOF descentraliza aos órgãos setoriais dotações orçamentárias, os quais, por sua vez, as descentralizam às UO na forma de créditos orçamentários³⁸. Nota-se, assim, que a principal característica para início da execução orçamentária é a disponibilização, via SIAFI, do limite pactuado na proposta orçamentária para execução da despesa (dotação orçamentária), que, importante frisar, **não é o mesmo limite** que os órgãos possuem para empenhar e pagar despesas, conforme será visto mais adiante.

Grosso modo, a execução orçamentária propriamente dita é a materialização, por meio de etapas, da receita e da despesa. De acordo com o MTO 2018 (BRASIL, 2017), a fase de execução das receitas compreende as etapas de **lançamento, arrecadação e recolhimento**. Lançamento é a etapa em que se verifica a existência do fato gerador do crédito fiscal, a identificação da pessoa que lhe é devedora e procede-se à inscrição do débito. Arrecadação é o efetivo pagamento, pelos contribuintes, dos recursos devidos aos agentes arrecadadores credenciados pelo Tesouro Nacional. Por fim, o recolhimento é a etapa em que os agentes arrecadadores repassam à Conta Única do Tesouro Nacional, administrada pelo Banco Central, os recursos arrecadados, em atenção ao princípio da unidade de caixa.

No caso da despesa, a fase de execução compreende as etapas de **empenho, liquidação e pagamento**. Empenho é a etapa em que há a autorização para a realização da despesa com a consequente reserva de dotação orçamentária. Liquidação é a segunda etapa da despesa,

³⁸ Na linguagem orçamentária, créditos orçamentários são uma das denominações adotadas para as despesas.

em que se verifica se as condições para pagamento foram satisfeitas (ou seja, é nessa fase que se afere se o produto foi entregue conforme especificado, a quantia exata a pagar, o destinatário do pagamento) e na qual é gerada a efetiva obrigação de pagamento para o Estado. Por fim, a terceira e última etapa da execução da despesa é o pagamento, que corresponde ao efetivo desembolso financeiro que foi aferido na liquidação (PALUDO, 2015).

Tanto a execução da receita quanto da despesa são atividades dinâmicas que acontecem, no caso da despesa, de acordo com a materialização do plano de trabalho dos órgãos (implementação de políticas públicas, prestação de serviços aos cidadãos, etc.) e, no caso da receita, pelo desenvolvimento da atividade econômica (que gera os tributos que financiam a atividade Estatal). Trata-se de um fluxo **quase** concomitante.

Isso porque, a execução orçamentária independe, a priori, da efetiva disponibilização dos recursos para o pagamento das despesas que estão sendo executadas em virtude de dois motivos: 1) se a LOA for publicada e as dotações distribuídas ainda no exercício anterior, a execução do orçamento iniciará normalmente no primeiro dia de janeiro do exercício a que fizer jus o orçamento, já que ela vale para o exercício financeiro que coincide com o ano civil; e 2) os recursos para o pagamento das despesas advêm com a arrecadação das receitas, que ocorrem com o início da atividade econômica do ano civil, por isso que não há como ter recursos (a não ser de exercício anteriores) concomitantemente ao gasto.

Diante dessa discrepância natural entre a arrecadação da receita e a realização da despesa, que demanda constante vigilância para que não sejam realizadas despesas para além daquilo que está sendo arrecadado, a Lei nº. 4.320/1964 já estabelecia em seu art. 47 a obrigatoriedade de o Poder Executivo constituir, trimestralmente, um quadro com cotas de despesas que as UO estariam autorizadas a executar. Os objetivos, conforme a própria Lei apregoa, são dois: assegurar tempestivamente às unidades os recursos necessários à execução do seu programa de trabalho e promover, na medida do possível, o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas durante o exercício.

A LRF, por outro lado, refinou esse dispositivo com o objetivo de adequá-lo às novas exigências de gestão fiscal. Com efeito, ela determinou que fosse elaborada, com base na LDO, pelo Poder Executivo em até 30 dias após a publicação dos orçamentos, a programação

orçamentária e financeira, bem como o cronograma de desembolso³⁹. De acordo com Paludo (2015, p. 297), a programação orçamentária e financeira da execução das despesas públicas compreende

o fluxo de caixa da União para o exercício financeiro, tendo como parâmetros a previsão da receita, os créditos orçamentários autorizados na LOA e eventuais reaberturas de créditos especiais e extraordinários, considerando ainda a conjuntura econômica e observando a tendência de resultado do exercício (superávit, déficit ou equilíbrio).

Do ponto de vista da dimensão orçamentária da programação, estabelecem-se os limites para empenho com o objetivo de evitar que sejam assumidos compromissos que possam ultrapassar a efetiva realização da receita. A limitação, porém, não especifica quais programas ou despesas não poderão ser executados, deixando a cargo do gestor público, avaliar e priorizar aquelas mais relevantes para o cumprimento do seu programa de trabalho (PALUDO, 298-299).

Já do ponto de vista financeiro, a programação objetiva determinar o limite que cada órgão fica autorizado a pagar. Isso acontece, além de a possibilidade de frustração de receitas ser o principal fator, em virtude do enorme lapso temporal entre o planejamento da despesa, realizado pelas UA no segundo trimestre do ano anterior, e a aprovação do orçamento, que ocorre apenas no mês de dezembro. Dado esse fato, há a necessidade de nova avaliação, a qual trará valores mais próximos da realidade e condizentes com a conjuntura econômica para conciliar a realização das despesas com a arrecadação das receitas.

Além da definição de prazo, a LRF determinou a fixação de metas bimestrais de arrecadação com vistas a identificar se a realização da receita comportará ou não o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Em caso negativo, os Poderes e o Ministério Público deverão promover, por ato próprio, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira.

Trata-se de mecanismo de ajuste entre receita e despesa que ficou conhecido popu-

³⁹ Importante destacar que a programação orçamentária financeira é atribuição privativa do Poder Executivo, enquanto o cronograma de desembolso deve ser realizado pelos Poderes e o Ministério Público, mediante Ato Próprio.

larmente como **contingenciamento orçamentário**, principal característica de controle da execução orçamentária sobre as despesas discricionárias e investimentos. No caso do Poder Executivo, o contingenciamento é realizado mediante Decreto do Presidente da República, mas é normalmente detalhado por portaria, na qual são evidenciados os valores autorizados para movimentação e empenho e para pagamentos no decorrer do exercício. De acordo com o MTO 2018 (BRASIL, 2017, pp. 91-92),

os objetivos desse mecanismo são: a) estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício; b) estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamento) dos recursos financeiros para o Governo; c) cumprir a legislação orçamentária (LRF, LDO etc.); e d) assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário.

Por fim, importa destacar que, a despeito de a LRF estabelecer o prazo de 30 dias para haver a programação orçamentária e financeira, isso não significa que ela ocorre apenas uma vez. Não faria sentido a avaliação bimestral da receita para verificar a sua adequabilidade às metas de resultado primário se só houvesse uma possibilidade de adequação do fluxo de caixa, daí porque a programação deve ser dinâmica, ocorrendo, por meio de inúmeros decretos, no decorrer do exercício financeiro.

4. COMPLEXIDADE DAS IFES

O objetivo deste capítulo é descrever o objeto deste trabalho: as IFES. O caminho para isso se dará por meio de quatro tópicos. No primeiro, elas são contextualizadas, destacando-se o seu surgimento histórico no mundo e no Brasil; no segundo, é abordada a autonomia constitucional, característica definidora da identidade dessas instituições; no terceiro tópico é detalhado o seu específico processo orçamentário; por fim, no último tópico são destacados os números das IFES num contexto comparativo-temporal, os quais envolvem tamanho, docentes, alunos e orçamento, com o intuito de identificar seu atual estágio de desenvolvimento.

4.1. Histórico

De acordo com Trindade (2000), a partir de um olhar retrospectivo sobre a instituição universitária no mundo, é possível identificar quatro estágios evolutivos: 1) **século XII**, em que houve a efetiva invenção das universidades tradicionais, em plena Idade Média; 2) **século XV**, época renascentista, no qual a universidade é impactada tanto pelo humanismo artístico-literário, produto do Renascimento, quanto pelas transformações comerciais do capitalismo e pelos efeitos da Reforma e Contrarreforma; 3) **século XVII**, época marcada por profundas descobertas científicas, pelo Iluminismo e pela Revolução Industrial, em que as universidades passaram a institucionalizar e a incorporar na sua estrutura o saber e o desenvolvimento de ciências aplicadas e naturais; e 4) **século XIX**, no qual foi implantada a universidade moderna, em que foram estabelecidas suas principais variantes institucionais.

No Brasil, a história das universidades remonta ao período colonial quando os jesuítas tentaram criar as primeiras instituições no país, não obtendo êxito, contudo, em virtude de considerável resistência tanto por parte da Coroa Portuguesa – como reflexo direto da sua política de colonização, pois não era interessante à metrópole o surgimento de iniciativas capazes de propiciar independência cultural e política da colônia –, quanto por parte de brasileiros, que não viam justificativa para a criação de instituições desse gênero, uma vez que era mais adequado buscar os estudos superiores na Europa (FÁVERO, 2010).

Somente séculos depois, em 1808, com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, que foram criadas as primeiras instituições de educação superior, as quais possuíam, todavia, um caráter **isolado** e **especializado**. De acordo com Bottoni e outros (2013, p. 23), “as novas escolas fundadas objetivavam preparar as pessoas para desempenhar diferentes funções

na Corte”, o que demonstra haver, na criação de tais instituições, uma motivação imediatista, de caráter utilitário e pragmático, com vistas a preparar as pessoas para o desempenho de tarefas eminentemente profissionais, evitando-se o desenvolvimento de pesquisa científica e o desenvolvimento de tecnologias no país. Assim, “as escolas criadas pelo príncipe regente não nasceram da preocupação e necessidade de se elaborar e se desenvolver um modelo de instituição de ensino superior voltado para as necessidades do Brasil” (FÁVERO, 2010, p. 22).

Da Monarquia até a República, o Brasil contou apenas com escolas superiores de caráter prático e profissionalizante. Nesse sentido, segundo Bottoni e outros (2013, p.25), o país “viveu 114 anos (1808 a 1922) sem instituições destinadas a formular e a ministrar (no nível superior) o saber científico puro, ou seja, ‘desinteressado’”, o que foi cobrado posteriormente, ainda no final da Primeira República, quando aumentou a demanda “por educação superior, em decorrência das transformações econômicas, políticas, culturais e institucionais em processo no país” (FÁVERO, 2010, p. 29).

Foi apenas com o advento da chamada Reforma Carlos Maximiliano (Decreto nº. 11.530/1915) que foram sedimentadas as bases para a futura criação de uma universidade em âmbito federal (art. 6º), o que só ocorreu, porém, cinco anos depois por meio do Decreto nº. 14.343/1920, que criou a Universidade do Rio de Janeiro a partir da simples aglutinação de escolas superiores isoladas que já existiam, sem maior integração entre elas.

A despeito desse importante acontecimento, o estabelecimento da Universidade do Rio de Janeiro adveio mais da percepção, por parte do Governo Federal, de que precisava agir diante do surgimento de inúmeras propostas de criação de universidades em âmbito estadual, conforme corroborado por Fávero (2010, p. 31)⁴⁰:

Na realidade, o verdadeiro fundamento para a criação da Universidade do Rio de Janeiro foi o desafio inadiável para que o Governo Federal assumisse seu projeto universitário ante o aparecimento de propostas de instituições universitárias livres em nível estadual.

Justamente em decorrência dessa necessidade de rápida ação que o Governo Central

⁴⁰ Com a ascensão da República e a conseqüente autonomia dos estados da federação, houve um movimento de deslocamento do governo central para o dos estados quanto ao surgimento de universidades no país (FÁVERO, 2010).

via como importante, a criação da primeira universidade federal não foi precedida de discussões e debates entre todos os atores interessados. Segundo Fávero (2010, p. 35), a

Análise dos jornais da época e das atas da Assembleia das Unidades que integravam a URJ, em 1920, deixa perceber que a ideia de institucionalização dessa Universidade parece haver se processado sem debates e recebida sem maior interesse e entusiasmo. Foi saudada por um grupo limitado de pessoas que direta ou indiretamente estavam implicadas em sua criação.

A partir da década seguinte à criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1930, o Brasil passou por conturbadas transformações político-sociais. O Governo Provisório, chefiado por Getúlio Vargas após a Revolução de 1930, criou ainda neste mesmo ano o Ministério da Educação e Saúde Pública, cujo primeiro titular, Francisco Luís da Silva Campos, promoveu ampla reforma educacional no país, englobando tanto o ensino secundário quanto o ensino superior.

Essa reforma adveio de um crescente movimento de conscientização por parte da sociedade sobre a necessidade de que o desenvolvimento do país passasse pela remodelagem do sistema educacional até então vigente. Segundo Fávero (2010, p. 43),

O início dos anos 1930 é marcado por uma conscientização maior dos problemas educacionais. A concepção de que a reforma da sociedade se daria pela reforma da educação e do ensino, assim como pelo espírito de “criação” e de reprodução/modernização das “elites”, herdados da década anterior, adquiriram mais força e ampliaram suas perspectivas.

Importante lembrar, contudo, que a reforma esteve estreitamente alinhada à nova perspectiva que se inaugurava com o Governo Provisório, além de estar voltada mais à satisfação dos interesses das elites políticas do que de efetiva preocupação com os destinos da população em geral. Nesse sentido, a reforma buscou

adaptar a educação a certas diretrizes que foram sendo definidas [...], visando criar e desenvolver um ensino mais adequado à “modernização” do País, com ênfase na formação de elites e na capacitação para o trabalho. Um ensino que contribuísse para completar a obra revolucionária, orientando e organizando a nacionalidade (MORAES, 2000, p. 133, apud FÁVERO, 2010, p. 44).

A reforma, especificamente quanto ao ensino superior, foi materializada por meio do Decreto nº. 19.851/1931, e ficou conhecida como a Reforma Francisco Campos. Tratava-se, até então, da primeira grande iniciativa do Governo Central, com vistas a reformular a estrutura do ensino superior do Brasil, estabelecendo inúmeras diretrizes de organização das universidades, inclusive prevendo a pesquisa e a extensão como parte fundamental da finalidade dessas instituições, conforme corroborado por Amaral (2003, p. 20):

[...] a Universidade não seria mais o local onde só se ensinava, mas passaria a ser um espaço em que a pesquisa pura *desinteressada* e a ampliação do saber teriam lugar assegurados, e a instituição universitária deveria interagir com a sociedade, desenvolvendo projetos de extensão, atuando sobre e com a sociedade, com o objetivo de analisar, discutir e resolver os problemas que a afligem.

A Reforma Francisco Campos foi a institucionalização do projeto universitário do Governo Provisório, que buscava – além de transformar as universidades em um instrumento capaz de assegurar as aspirações das elites políticas e preparar tecnicamente aqueles que ocupariam papéis e funções na divisão social – dois objetivos: 1) centralizar na União a definição das diretrizes do ensino superior no país; e 2) criar uma universidade que servisse como modelo para as demais instituições que viessem a ser instituídas no país pelos entes federativos.

O primeiro objetivo foi satisfeito com a própria promulgação do Decreto, enquanto o segundo demorou seis anos para ser implementado, embora as suas bases tenham se iniciado com o próprio normativo quando este estabeleceu que o ensino superior se daria preferencialmente no sistema universitário, e não no de instituições isoladas. O início desse processo se deu em 1935 quando foi encaminhada ao Legislativo uma proposta de reorganização do então Ministério da Educação e Saúde Pública. No item relativo à educação, a exposição de motivos trazia a aspiração de que cabia à União a criação, manutenção e direção de serviços de educação de significância nacional, dentre os quais se destacava a criação de uma universidade denominada **Universidade do Brasil**, cujo modelo seria padrão⁴¹ para a criação das demais instituições no país (FÁVERO, 2010).

Após dois anos de intensas discussões e críticas ao projeto, houve a promulgação

⁴¹ Esse padrão não significava que todas as universidades deveriam ser iguais à Universidade do Brasil, mas sim que esta passaria a ser um exemplo de boa organização, envolvendo elementos de estrutura, administração e funcionamento (FÁVERO, 2010).

da Lei nº. 452/1937, que instituiu a Universidade do Brasil. Importante destacar que não houve a criação de uma nova instituição, mas sim a transformação de uma universidade já existente – a Universidade do Rio de Janeiro – em Universidade do Brasil a partir da reunião de 15 escolas ou faculdades que receberam a denominação de "nacionais" e 16 institutos, alguns dos quais já existentes, além do Museu Nacional.

Na década seguinte, após a deposição de Vargas e o fim do Estado Novo, uma nova perspectiva política se inaugurava no país com o repensar de tudo o que estava identificado com o regime autoritário. Na redemocratização do país, com a promulgação de uma nova Constituição em 1946, são asseguradas liberdades essenciais para o exercício independente e crítico do pensamento universitário, como a manifestação livre do pensamento, a independência de licença do poder público para publicação de livros e periódicos, a liberdade da ciência, etc.

Meses após a deposição de Vargas, ainda no Governo Provisório, mas já num ambiente de transição para um regime democrático, foi promulgado o Decreto-Lei nº. 8.393/1945, que concedeu autonomia à Universidade do Brasil, e com ela algumas prerrogativas de caráter liberal, como a possibilidade de a instituição realizar acordos com organizações públicas e privadas para a consecução dos seus fins, bem como incorporasse outros estabelecimentos de ensino e institutos técnico-científicos.

Nessa seara, passou-se a questionar qual seria o papel da Universidade do Brasil dali para frente. A autonomia que havia sido concedida à Universidade ainda durante o Governo Provisório passou a ser o elemento motivador de uma atuação voltada não mais apenas ao ensino, mas também à pesquisa. Tanto que em 1946, por meio do Decreto nº. 21.321, foi aprovado o Estatuto da Universidade do Brasil, no qual ficava explícito que os objetivos da Universidade abrangem, além da educação e do ensino, a pesquisa⁴².

Esse fato da inserção da pesquisa como objetivo da Universidade do Brasil é fundamental para entender a expansão das universidades federais a partir de 1945. Com efeito, ainda no século XIX, quando os primeiros institutos de ensino superior surgiram no país, havia uma perspectiva funcionalista do ensino superior em que “a Universidade era vista apenas como

⁴² Destaca-se que isso não significa que a pesquisa passou a existir a partir desse momento nas universidades. Ainda na década de 30, com a Reforma Francisco Campos, já se vislumbrava a necessidade de a universidade integrar ensino e pesquisa, o que, mesmo em tímido nível, ocorria.

instrumento para formação profissional e política dos cidadãos. Esse modelo educacional, desenvolvido na França e em países socialistas, é conhecido como Modelo Napoleônico” (BOTTONI e outros, 2013, p. 25).

A partir do século XX, tendo como marco inicial a Reforma Francisco Campos, com maior ênfase após a década de 40, “outro modelo educacional passou a ser adotado no País, o Modelo Humboldtiano, que mesmo não sendo seguido em sua totalidade, serviu como diretriz. Esse modelo estava presente na Alemanha e tinha como **princípio essencial a pesquisa**” (BOTTONI e outros, 2013, p. 25, original sem grifo).

Com uma nova perspectiva para o ensino superior com o advento da pesquisa alinhada ao ensino e, num ambiente político mais propício para o exercício de liberdades fundamentais, as universidades federais cresceram substancialmente no país. De acordo com Cunha (1983 apud BOTTONI e outros, 2013, p. 29), as universidades passaram de cinco, em 1945, para 37, em 1964. A sua criação continuava ocorrendo a partir do processo de agregação de escolas profissionalizantes isoladas e de federalização de faculdades particulares e estaduais, em consonância com a perspectiva de um sistema de ensino superior integrado no formato de universidades, e não mais em instituições isoladas.

4.2. Autonomia

Desde o seu surgimento no século XII, mesmo sob forte influência da Igreja Católica na sua organização, as universidades dispunham de um conjunto de prerrogativas que visavam garantir a sua autonomia, tais como: o estabelecimento de estatutos; a previsão de representantes eleitos; plena liberdade de ensino; e proteção contra ameaças do poder político local (OLIVEIRA, 2010).

Ainda no período Renascentista, a universidade se abriu ao Humanismo e às transformações econômicas promovidas pela expansão das transações comerciais entre as nações. Essa abertura foi a precursora para a inexorável inserção das ciências aplicadas e naturais na universidade durante o Século das Luzes, o que provocou mudanças fundamentais na sua relação com a Igreja e com o Estado:

Além da entrada das ciências nas universidades, o fato relevante é que se iniciou uma nova relação entre a universidade e o Estado, rompendo com seu formato tradicional e, tornando-se tributária dessa complexa interdependência. As novas tendências da

universidade caminham em direção do modelo estatal (França e Alemanha) e do fim do monopólio corporativo dos professores (TRINDADE, 2000, p. 124).

Como consequência, desenvolveram-se dois modelos de universidade que delimitaram a essência moderna dessa instituição, e até hoje influenciam o seu modo de estruturação e de definição de finalidades e objetivos: o modelo francês (Napoleônico) e o modelo alemão (Humboldtiano).

A autonomia, como se conhece hoje, surge no âmbito do Modelo Humboldt, já que, diferentemente do Modelo Napoleônico, a finalidade da universidade era a pesquisa, e a sua estruturação se dava de forma descentralizada, o que por si só exigia maior autonomia. Esta só seria efetivamente possível com a remoção dos últimos resquícios do caráter confessional das universidades e com o bloqueio da ingerência do Estado nos seus desígnios.

Conceitualmente, a autonomia, de maneira geral, é a capacidade de reger-se por leis próprias. É comum essa definição ser confundida com soberania, que também é a capacidade de reger-se por leis próprias, mas que caracteriza apenas os Estados-Nação, não aplicando-se, assim, a instituições que deles fazem parte internamente. Tanto a autonomia quanto a soberania estão relacionadas à liberdade de atuação, mas, quando se trata de instituições que englobam um Estado Nacional, essa liberdade é relativa, já que elas

[...] são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade. Desta forma, a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como o reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina. São assim as funções da universidade que balizam e definem a natureza de sua autonomia. Podemos então afirmar que a universidade goza de autonomia para executar essas atividades que lhe são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que presta à sociedade (DURHAM, 1989, pp. 1-2).

A função social das universidades é a produção de saberes e competências para a sociedade e aqueles que a demandam, seja a iniciativa privada, o Estado ou a sociedade civil. Essa produção está calcada, no caso brasileiro, no tripé indissociável do ensino, da pesquisa e

da extensão (a despeito de a importância dada, na prática, a cada um desses três elementos não ser a mesma). Assim, diante do fato de essas instituições se voltarem ao desenvolvimento e à reprodução de conhecimentos universais, há, necessariamente, uma relação de saber entre aqueles que detêm o conhecimento e aqueles que o buscam; relação esta que, pela sua própria essência, necessita da mais elementar das autonomias: a liberdade de ensinar,

[...] que esteve em jogo no longo processo de constituição das universidades, envolvendo a construção de um espaço de saber relativamente independente em relação à Igreja e aos interesses políticos do Estado. [...] Assim, a construção da universidade implicou a luta por um espaço de autonomia que envolveu sempre uma complexa relação com os poderes constituídos (DURHAM, 1989, p. 3).

Essa relação do saber permitiu às universidades, além da liberdade de ensinar, a liberdade de estabelecer quem atingia ou não o pleno domínio de um determinado campo de conhecimento, conferindo, a quem o atingisse, grau que o credenciava perante a sociedade a exercer profissões relacionadas àqueles conhecimentos. Assim, cabia à universidade a competência de definir qual é o saber relevante, o que trazia consigo outras dimensões da autonomia, como:

[...] a de selecionar os estudantes; a de organizar os estudos; a de estruturar-se internamente e se organizar administrativamente em função das divisões reconhecidas entre os diferentes campos de conhecimento; a de estabelecer hierarquias acadêmicas e, finalmente, a de criar normas disciplinares para docentes e alunos (DURHAM, 1989, p. 4).

No Brasil, as discussões acerca da autonomia universitária se originaram com o advento do Decreto nº. 8.659/1911, que passou a considerar os institutos de ensino superior como corporações autônomas administrativa e didaticamente. Este Decreto surgiu na esteira de um movimento de contenção do ingresso irrestrito de estudantes egressos de escolas secundárias oficiais e privadas, o que não ocorreu na prática, já que as instituições passaram a utilizar a autonomia concedida justamente para facilitar a vida dos candidatos. Nesse sentido, quatro anos depois, em 1915, a autonomia foi suprimida com o advento da Reforma Carlos Maximiliano (Decreto nº. 11.530), que objetivou reorganizar os ensinos secundário e superior (FÁVERO, 2010).

A despeito dessa origem, a autonomia universitária é comumente ligada à chamada

Reforma Francisco Campos, que, no caso do ensino superior, foi materializada por meio do Decreto nº. 19.851/1931, que continha o Estatuto das Universidades Brasileiras. O objetivo da referida reforma era adotar “como regra a organização do ensino superior em universidades, abandonando-se o modelo colonial de faculdades isoladas. [...] O documento tratava ainda do estabelecimento da **autonomia** para a Universidade” (AMARAL, 2003, p. 20, original sem grifo).

O Decreto previa, no art. 9º, que as universidades gozariam de autonomia administrativa, didática e disciplinar, com os limites estabelecidos pelo próprio Decreto. De acordo com Amaral (2003, pp. 20-21),

com o argumento de que a Universidade no Brasil era recente, e ainda não havia acumulado experiência que permitisse ao Estado implementar uma autonomia integral, tal projeto referia a autonomia relativa. A autonomia plena seria “obra de conquista de espírito universitário, amadurecimento experiente e dotado do seguro e firme sentido de direção e de responsabilidade”.

A autonomia relativa estava materializada quando foram previstas apenas autonomias administrativa, didática e disciplinar, e ainda com os limites estabelecidos pelo Estatuto, sem qualquer menção à autonomia de gestão financeira (AMARAL, 2003).

Foi somente com a edição do Decreto-Lei nº. 8.393/1945, 14 anos depois do Decreto nº. 19.851/1931, que pela primeira vez foi prevista a autonomia financeira, embora ela estivesse restrita à então Universidade do Brasil (atualmente UFRJ). Desse modo, as universidades, sujeitas ao Estatuto previsto no Decreto nº. 19.851/1931, possuíam apenas autonomia administrativa, didática e disciplinar, por outro lado, a Universidade do Brasil, possuía, além dessas três, a autonomia financeira.

Dezesseis anos após a previsão de autonomia financeira e 30 anos após a previsão inicial de autonomia administrativa, didática e disciplinar, a Lei nº. 4.024/1961, que fixou as diretrizes e bases da educação nacional, estabeleceu, no seu art. 80, que "As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos." Tratava-se da primeira vez que a autonomia universitária (incluindo suas quatro vertentes) foi introduzida no ordenamento jurídico, **por meio de lei formal, para todas as universidades**, já que ela existia para a Universidade do Brasil, conforme já informado

em excerto anterior.

Inicialmente, o projeto de lei encaminhado para sanção ou veto trazia, no art. 80, três parágrafos nos quais era estabelecida a conceituação das autonomias didática, administrativa e financeira. Contudo, o Presidente da República vetou todos eles, argumentando que o esforço em definir o âmbito de cada autonomia resultou na repetição desnecessária de diretrizes já fixadas na própria Lei, além de estabelecer regras rígidas desnecessariamente, as quais poderiam ser melhor tratadas tanto nos próprios estatutos das universidades, quanto nas normas do então Conselho Federal de Educação, que tinha competência de aprová-los.

Resumidamente, o projeto de lei previa que a **autonomia didática** consistia na faculdade de criar e organizar cursos e fixar os respectivos currículos e regimes didático e escolar; a **autonomia administrativa**, de elaborar e reformar os estatutos, após aprovação do Conselho Federal de Educação, de indicar o reitor, mediante lista tríplice, para aprovação ou escolha pelo governo e de indicar o candidato aprovado em concurso para nomeação pelo governo; e a **autonomia financeira**, de administrar e dispor do patrimônio, de aceitar subvenções, doações, heranças e legados e de organizar e executar o orçamento anual de receitas e despesas, com a devida prestação de contas.

Em 1968, foi promulgada a Lei nº. 5.540, que fixava normas de organização e funcionamento do ensino superior. Ela manteve o princípio da autonomia universitária, com as mesmas dimensões, acrescentando, no entanto, a palavra “científico” na autonomia didática. Dessa forma, ficou consignado que "as Universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos" (LEI Nº. 5.540, ART. 3º).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, as universidades tiveram garantida a autonomia universitária, em especial a autonomia de gestão financeira, conforme estabelece o texto do seu art. 207, que, frise-se, permanece o mesmo desde sua promulgação: “As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (CF, 1988, art. 207). Entretanto, essa autonomia não foi uma inovação do Texto Constitucional, uma vez que ocorreu,

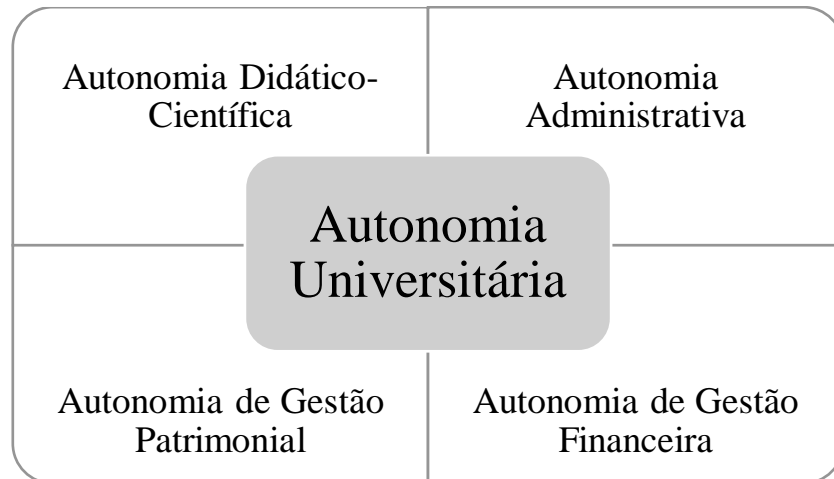
[...] na realidade, a **constitucionalização** de um princípio já anteriormente consagrado na legislação ordinária de ensino, que se erigira – ao tempo da Reforma Francisco Campos (Decreto nº. 19.851, de 11 de abril de 1931, artigo 9º) – como expressiva garantia de ordem institucional das Universidades. [...] Não há, porém, uma **nova** autonomia universitária. O que existe, isso sim, é uma nova realidade no panorama do direito constitucional positivo brasileiro. Se, **antes**, a autonomia das Universidades configurava instituto radicado na lei ordinária – e, portanto, supressível por mera ação legislativa ulterior –, registra-se, **agora**, pelo maior grau de positividade jurídica que a ele se atribuiu, a elevação desse princípio ao plano do ordenamento constitucional. Mas a palavra **autonomia** continua tendo o mesmo sentido e significado, quer escrita em lei ordinária, quer escrita no texto fundamental. [...] Há, pois, sob esse aspecto, **apenas uma diferença qualitativa, de grau**, entre o princípio da autonomia universitária, anteriormente consagrado em lei, e o princípio da autonomia universitária, agora proclamado em sede constitucional, onde reforçou-se a defesa contra a hipótese de sua revogação. O sentido, porém, é o mesmo e, por isto, são os mesmos os efeitos jurídicos de sua aplicação nas situações em que incide (BRASIL, 1989, pp. 22-23).

Assim, a “Constituição não inovou a respeito; não veio para dar à Universidade uma autonomia que ela não tinha ao contrário, ela veio confirmar a autonomia existente. a diferença está em que a autonomia antes outorgada por lei, passou a ser assegurada pela Constituição” (BRASIL, 1989, p. 10).

Não obstante o fato de a Constituição não ter inaugurado a autonomia universitária, comparativamente com o último diploma legal que a previa, a Constituição (i) retirou a autonomia disciplinar; (ii) remodelou a autonomia financeira ao estabelecer que ela passaria a ser autonomia de gestão financeira; (iii) acrescentou a autonomia de gestão patrimonial; e (iv) manteve as autonomias didático-científica e administrativa⁴³. Nota-se, assim, que ao se discorrer sobre autonomia universitária, ela é tratada não no singular, mas sim no plural, haja vista as **múltiplas autonomias** existentes no Texto Constitucional, conforme figura a seguir.

⁴³ A título de curiosidade, a autonomia administrativa foi a única que se manteve desde a primeira vez em que a autonomia universitária foi prevista num diploma legal no Brasil: o Decreto nº. 8.659/1911.

Figura 01 – Dimensões da autonomia universitária



Fonte: Constituição Federal de 1988, art. 207, *caput*

Diferentemente dos atores interessados no tema (tanto quem lida com as universidades, quanto aqueles que iniciaram e desenvolveram politicamente as discussões sobre a autonomia), há um senso comum de que esta se refere apenas a um grau de liberdade para que essas instituições operem, sem que se dê conta de que, na verdade, ela vem acompanhada **não de uma, mas de múltiplas dimensões** que a configuram em sentido estrito. De acordo com Amaral (2003, p. 17),

Para cumprir suas tarefas com êxito, [...] as instituições precisam gozar de “autonomia intelectual, isto é, o direito de determinar os temas e os conteúdos da pesquisa e do ensino, de forma independente, sem pressão exterior”. Entretanto, o exercício dessa autonomia intelectual conduz imediatamente à conclusão quanto à necessidade dos meios materiais [...] para implantar suas atividades acadêmicas.

Assim, a autonomia de que gozam as universidades projeta-se em três dimensões:

- a) **autonomia didático-científica**, que é a principal autonomia dessas instituições, pois é por meio dela que se assegura os elementares direitos à liberdade de ensino e à pesquisa científica;
- b) **autonomia administrativa**, que é uma autonomia acessória à autonomia didático-científica, uma vez que é por meio dela que se assegura à universidade, com vistas a efetivar as suas três finalidades (ensino, pesquisa e extensão), a capacidade de administrar os seus serviços internamente e disciplinar as suas relações com todos os atores internos e externos; e c) **autonomia de gestão financeira e patrimonial**, de caráter instrumental, que outorga à universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos (BRASIL, 1989).

A liberdade de ensino consiste

[...] no reconhecimento da competência da universidade para definir qual conhecimento é relevante e como deve ser transmitido. Implica a capacidade de selecionar os alunos, definir os cursos que devem ser ministrados, avaliar o desempenho dos estudantes e outorgar os títulos correspondentes ao grau de domínio do conhecimento atingido (DURHAM, 1989, p. 7).

Já a liberdade da pesquisa científica consiste no estabelecimento de quais problemas são relevantes para a investigação científica; de como eles devem ser pesquisados; de como serão relatados; e de como os resultados serão julgados, independentemente de interesses externos (DURHAM, 1989).

A autonomia administrativa se refere à liberdade de a universidade organizar-se como melhor lhe aprouver, dadas as suas especificidades e contextos ambientais em que estão inseridas. Isso significa faculdade de (i) escolher os seus dirigentes; (ii) criar, alterar ou extinguir estruturas administrativo-acadêmicas e cursos; (iii) criar cargos, funções e carreiras; (iv) assinar contratos e fixar acordos com outras entidades; (v) contratar e demitir técnicos administrativos e docentes, (vi) delimitar o tamanho do seu quadro de funcionários, dentre outras.

Já as autonomias de gestão financeira e patrimonial consistem na possibilidade de a universidade dispor e manejar os seus recursos como melhor lhe aprouver. Para isso, deve haver liberdade para elaborar e executar o orçamento (incluindo a possibilidade de criação, alteração e extinção de rubricas, bem como o livre trânsito de recursos entre estas e entre fontes, sejam de custeio ou de capital); constituir patrimônio e dele dispor; captar recursos e distribuí-los por meio de critérios por ela estabelecidos, dentre outras competências.

Todas essas dimensões da autonomia das universidades possuem contrapartidas, já que essas instituições detêm, como já exposto anteriormente, liberdade **relativa** para transitar como lhes aprouver para o cumprimento das funções sociais para as quais foram criadas. Nesse sentido, a contrapartida da autonomia científica (pesquisa) é o desenvolvimento de pesquisas relevantes para o desenvolvimento do conhecimento e para soluções de problemas sociais; da autonomia didática (ensino) é oferecer ensino de alta qualidade para a formação de profissionais e pesquisadores; e das autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial é a responsabilidade pelo uso eficiente dos recursos públicos (financeiros e materiais) alocados para a sua manutenção e para a promoção das duas finalidades.

4.3. Especificidade do Processo Orçamentário

O processo orçamentário das IFES é bastante complexo, já que, para além da já existente complexidade natural do processo orçamentário ordinário a que a administração pública está sujeita, há um elemento específico nessas instituições: a Matriz OCC (ou Matriz ANDIFES), que determina o valor repassado para cada universidade com relação aos recursos para custeio e investimento.

De acordo com Façanha e Marinho (1999, p.359), o processo orçamentário dessas instituições, especificamente quanto a custeio e investimento, que são a parte do orçamento que as IFES efetivamente dispõem (uma vez que pagamento de pessoal e encargos são despesas obrigatórias), ocorre em três fases distintas:

[...] Na primeira fase, o MEC estabelece "teto" global de recursos para o conjunto das Ifes. Na segunda fase, o orçamento global é distribuído segundo as regras estabelecidas pelo modelo Andifes, definindo-se, assim, os orçamentos individuais. Na terceira fase, os orçamentos individuais são informados às Ifes, que procedem à alocação dos recursos por elemento de despesa, devolvendo-os então ao MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte.

Como as IFES, embora autônomas, convergem para um mesmo objetivo nacional, verificou-se, logo no início da década de 90, que a definição isolada do orçamento por cada uma delas não seria adequado para os objetivos do sistema de educação superior do país. Nesse sentido, diante da autonomia de gestão financeira outorgada pela Constituição Federal de 1988 às IFES, o que dava a elas a competência de definir os seus orçamentos, o MEC apresentou na época à ANDIFES uma metodologia para alocação global de recursos que culminou com a publicação, em 1994, da Portaria MEC nº. 1.285, a qual instituiu, pela primeira vez um modelo matemático para a distribuição de recursos para financiar despesas de custeio e de capital das IFES. De acordo com Reis (2017, p. 1091), esse modelo orçamentário teve como objetivos “assegurar a estabilidade do financiamento das IFES, garantir o equilíbrio da alocação de recursos entre as instituições vinculadas e efetuar a alocação dos recursos orçamentários a partir de fatores previamente definidos e divulgados.”

Desde então o modelo veio sendo aperfeiçoado, até que em 2010 ele foi institucionalizado por meio da promulgação do Decreto nº. 7.233, que instituiu procedimentos orçamen-

tários e financeiros aplicáveis às IFES e definiu critérios para a elaboração das propostas orçamentárias anuais dessas instituições, em consonância com a autonomia financeira outorgada pela Constituição.

O primeiro ponto relevante de destaque é que o MEC deve considerar uma matriz de distribuição para alocação de recursos destinados a despesas correntes e de capital. Isso significa que o MEC, como órgão setorial de orçamento, ao elaborar e consolidar as propostas orçamentárias a serem encaminhadas à SOF deve ter como base, previamente, uma matriz de distribuição, que atualmente é denominada “**Matriz OCC**”.

O segundo ponto relevante trazido pelo Decreto foi a criação de comissão paritária entre MEC e representantes dos reitores das IFES, a qual fica encarregada de definir os parâmetros para a elaboração da Matriz. Inclusive, o normativo elencou critérios mínimos que devem ser considerados: 1) número de matrículas e quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação; 2) oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento; 3) produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico; 4) número de registro e comercialização de patentes; 5) relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; 6) resultados da avaliação pelo SINAES; 7) existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Capes; e 8) existência de programas institucionalizados de extensão.

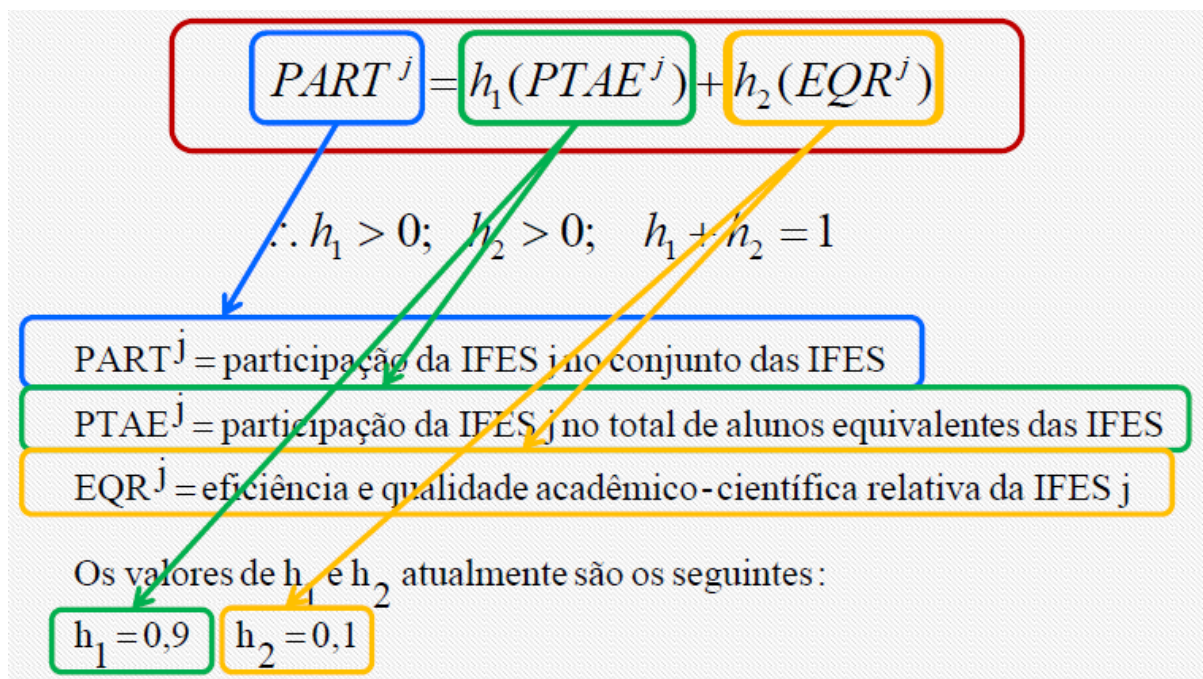
Com vistas a regulamentar as disposições do Decreto, foi publicada a Portaria MEC nº. 651 de 2013, que institucionalizou a Matriz OCC, definiu a formação e as atribuições da comissão paritária e a metodologia da Matriz (com a definição das fórmulas matemáticas aplicáveis). Com efeito, conforme já informado anteriormente, o objetivo da Matriz é realizar a distribuição dos recursos orçamentários às IFES relativos às despesas de custeio e de capital. Por despesas de **custeio** são entendidas todas aquelas relacionadas à manutenção e à continuidade das IFES, tais como: limpeza e conservação, vigilância, energia, água e esgoto, materiais de consumo, diárias e passagens e bolsas e benefícios aos alunos; as de **capital** são aquelas cuja realização refletirá no patrimônio da IFES, possuindo caráter de perenidade, por exemplo: construções, reformas, equipamentos e materiais permanentes.

Para elaboração da Matriz OCC, as IFES tomam como base a dotação orçamentária

consignada na LOA anterior. A partir daí, a distribuição dos recursos se baseia numa equação cujas parcelas consideram dois parâmetros: **aluno equivalente** e **eficiência e qualidade acadêmico-científico**. Enquanto o aluno equivalente está relacionado ao tamanho da instituição, ou seja, tem um valor mais quantitativo (usam-se informações sobre diplomação, retenção, evasão, turno dos cursos e a criação de novos *campi*), o parâmetro de eficiência e qualidade acadêmico-científico, como o próprio nome sugere, está relacionado à qualidade. No caso de eficiência, a medida se dá pela relação aluno equivalente/professor equivalente e, no caso da qualidade acadêmico-científica, pelos conceitos do SINAES dos cursos de graduação e os conceitos da Capes dos cursos de pós-graduação.

A importância de cada um desses indicadores no resultado da equação é indicada por meio de pesos que são atribuídos pela Comissão Paritária da Matriz OCC, estabelecida pelo Decreto nº. 7.233/2010, a qual é composta por cinco representantes do MEC e cinco dirigentes das IFES indicados pela ANDIFES. Atualmente, esses pesos representam 90% para o indicador de alunos equivalentes e 10% para o indicador de eficiência e qualidade acadêmico-científica. A equação adotada é a seguinte.

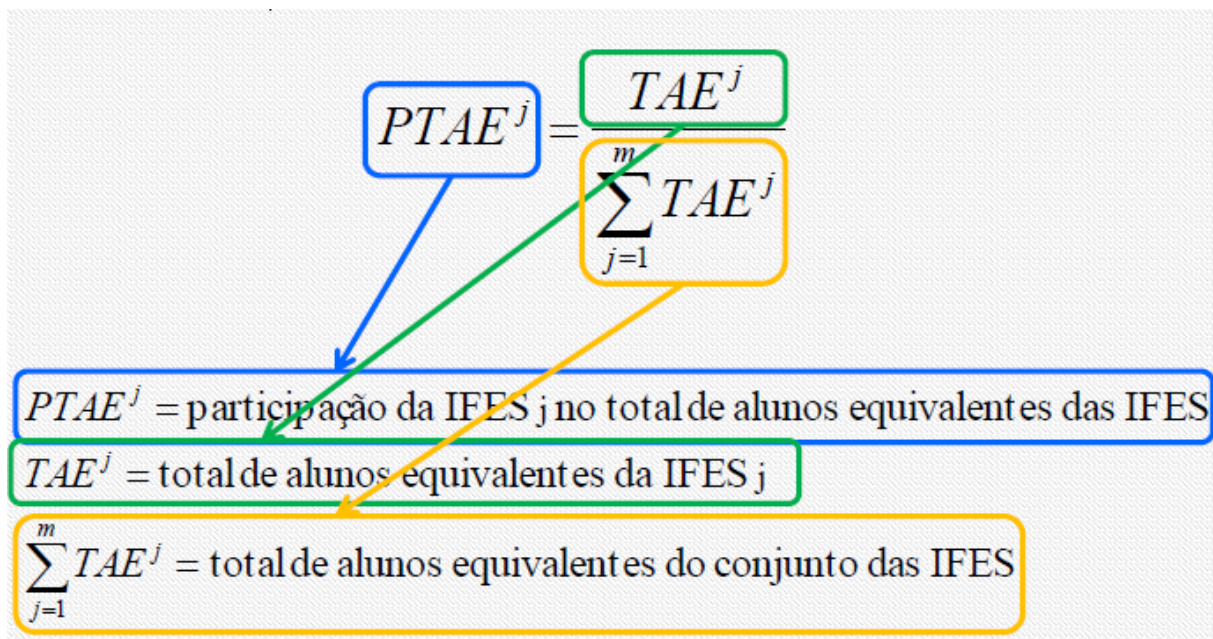
Figura 02 – Fórmula geral da Matriz OCC



Fonte: Sant'ana (2017, p. 12)

Para calcular a participação de cada IFES no total de alunos equivalentes ($PTAE^j$), utiliza-se a seguinte equação.

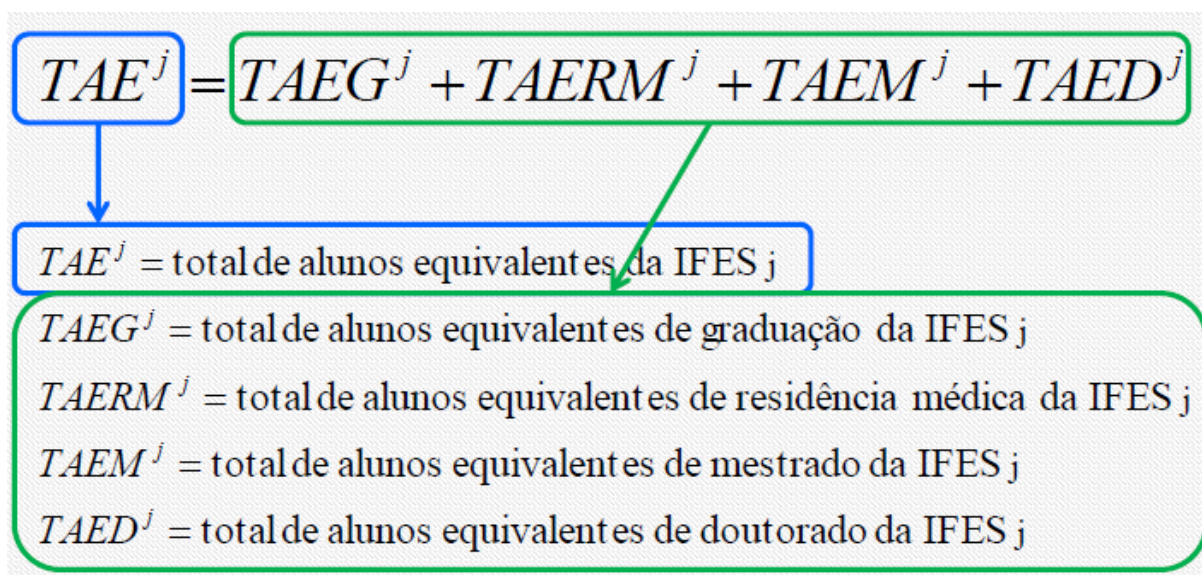
Figura 03 – Fórmula da participação no total de alunos equivalentes



Fonte: Sant'ana (2017, p. 13)

Já o cálculo do total de alunos equivalentes das IFES (TAE^j) leva em consideração quatro variáveis: total de alunos equivalentes de graduação presencial; total de alunos equivalentes das residências médica e multiprofissional; total de alunos equivalentes de mestrado; e total de alunos equivalentes de doutorado, conforme a equação a seguir.

Figura 04 – Fórmula do total de alunos equivalentes

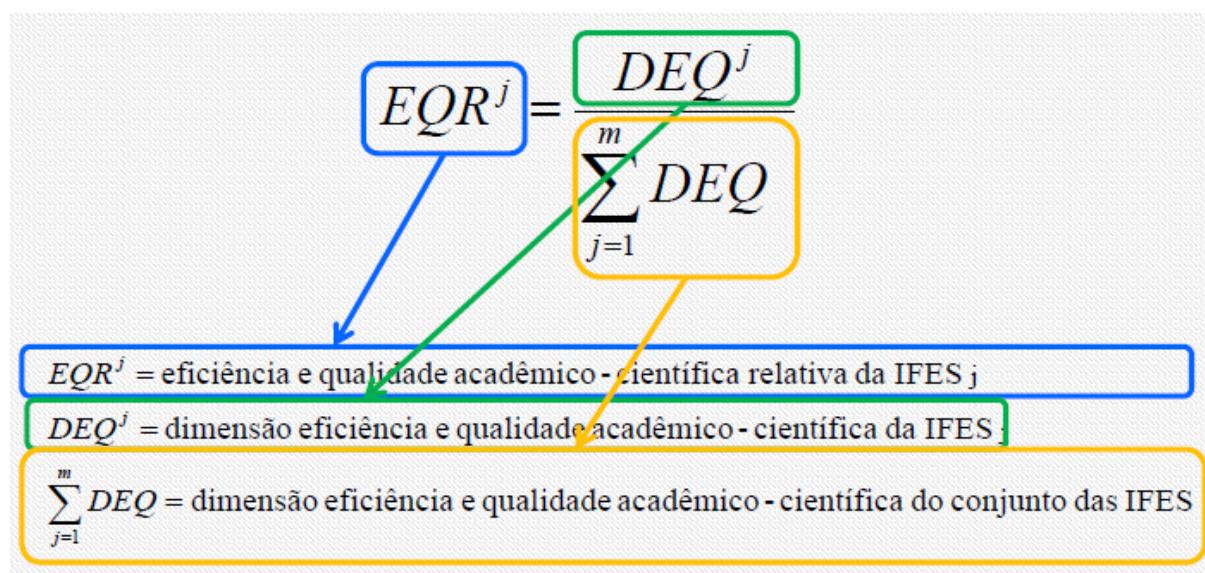


Fonte: Sant'ana (2017, p. 14)

Cada uma dessas variáveis também possui equações. Especificamente para o cálculo do total de alunos equivalentes de graduação, consideram-se sete indicadores: alunos diplomados; alunos ingressantes; duração padrão dos cursos; peso do grupo dos cursos; fator de retenção; bônus fora de sede; e bônus por turno noturno. Há, ainda, no caso dos alunos equivalentes de graduação outras duas fórmulas que podem ser aplicadas: para o caso de alunos de graduação de cursos novos (com menos de 10 anos) e para o caso de cursos de graduação sem ingressantes.

Quanto ao parâmetro de eficiência e qualidade acadêmico-científica (EQR^j), presente na fórmula geral ($PART^j$), adota-se a seguinte equação para calculá-lo.

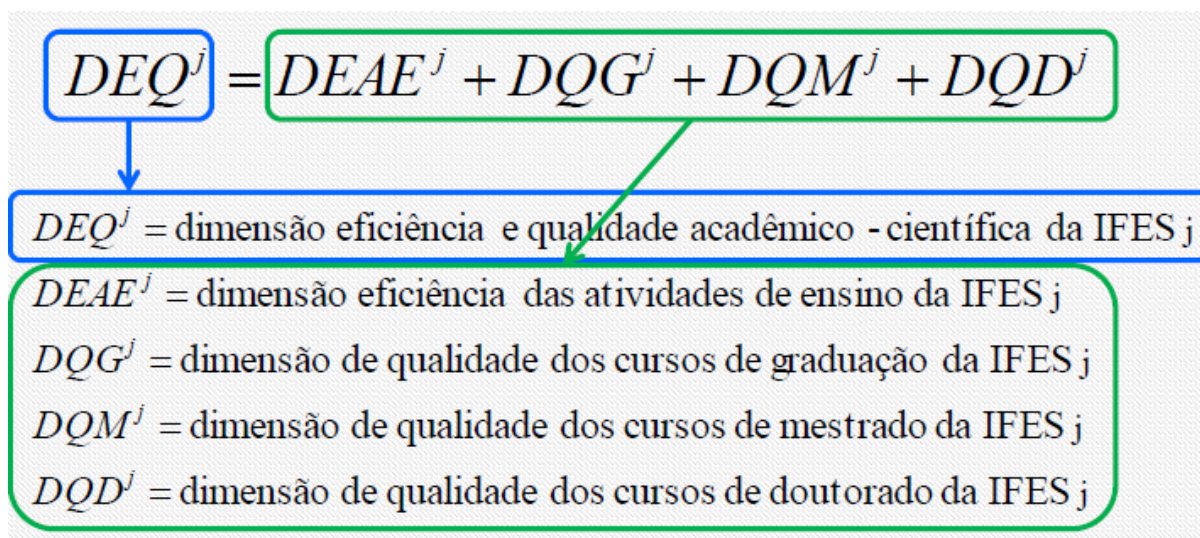
Figura 05 – Fórmula do parâmetro de eficiência e qualidade acadêmico-científica



Fonte: Sant'ana (2017, p. 25)

Para encontrar o valor da dimensão “eficiência e qualidade acadêmico-científica” (DEQ^j), são consideradas quatro variáveis: 1) dimensão eficiência das atividades de ensino, que engloba uma relação entre o número de alunos equivalentes e de professores equivalentes; 2) dimensão de qualidade dos cursos de graduação, que considera os conceitos do SINAES para o curso da IFES e para o conceito médio do mesmo curso no conjunto das IFES; 3) dimensão de qualidade dos cursos de mestrado; e 4) dimensão de qualidade dos cursos de doutorado. As duas últimas variáveis incluem o conceito Capes para cada curso, bem como o conceito médio Capes para o mesmo curso na totalidade das IFES, conforme figura seguinte.

Figura 06 – Fórmula da dimensão eficiência e qualidade acadêmico-científica



Fonte: Sant'ana (2017, p. 26)

Partindo-se de uma lógica incremental, já que é considerado o orçamento do ano anterior para aplicação da fórmula, o resultado da equação é o percentual de participação de cada IFES no orçamento global de custeio e de capital que o MEC proporá à SOF para o conjunto das 68 IFES. No entanto, é válido destacar que há outras ações orçamentárias de custeio e capital, relacionados a programas e políticas de expansão ou assistência estudantil, que não estão contempladas na Matriz, como Reuni, Pnaes, Incluir, ISF, Promisaes, etc.

Por fim, importante destacar que o fato de 90% do orçamento distribuído estarem relacionados ao tamanho da instituição, as IFES menores e recém-criadas acabam sendo prejudicadas com uma fatia menor de recursos, e esse peso no tamanho também acaba por desconsiderar efetivamente os resultados que cada IFES apresenta, bem como o alcance dos objetivos das políticas públicas de ensino superior a cargo dessas instituições.

4.4. Relevância

As IFES são instituições peculiares na estrutura da administração pública porque ao mesmo tempo em que lidam com um objeto complexo (ensino, pesquisa e extensão), possuem um ambiente interno em que há características conflitantes de coordenação, pois se por um lado elas dispõem de hierarquia e autoridade, por outro buscam o consenso para a tomada de decisões e a minimização de conflitos e disputas por meio de instâncias colegiadas.

Além dessas características, é importante destacar que elas são ao mesmo tempo

instituições plurais e singulares: plurais porque se caracterizam por serem um amplo fórum de discussão e de fomento de conhecimento das mais diversas áreas; e singulares porque cada uma se organiza administrativa e cientificamente de acordo com variáveis únicas (tamanho; recursos orçamentários; necessidades, cultura e poderes locais; importância e demandas da economia, etc.). Para além desse fato, é indiscutível, no debate nacional, a relevância das IFES, tanto no que tange à economia do país quanto à vida social, já que elas são capazes de promover a formação educacional superior dos cidadãos e o incremento na produtividade nacional por meio da oferta de capital humano, pesquisa e tecnologia.

Conceitualmente, conforme dispõe o art. 52 da Lei nº. 9.394/1996,

As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional.

No Brasil, todos os entes federados podem dispor de universidade pública. No entanto, como a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, § 2º) e os Estados e o Distrito Federal nos ensinos fundamental e médio, coube à União a atuação prioritária no ensino superior (a despeito do silêncio da Constituição). Nesse sentido, as universidades públicas federais (ou seja, aquelas criadas e mantidas pela União) correspondem ao principal tipo de organização pública superior, já que os Estados, Distrito Federal e Municípios atuam prioritariamente nos níveis educacionais inferiores.

No âmbito federal, as IFES são entidades da administração indireta constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas, o que ocorre desde a promulgação da Lei nº. 4.024/61, que trouxe essa possibilidade em seu art. 81. Diante dessa característica, devem ser criadas por lei, já que, conforme dispõe o inciso XI do art. 48 da Constituição Federal de 1988, é competência do Congresso Nacional dispor, com a devida sanção presidencial, sobre a criação e extinção de órgãos (entidades) da administração pública federal.

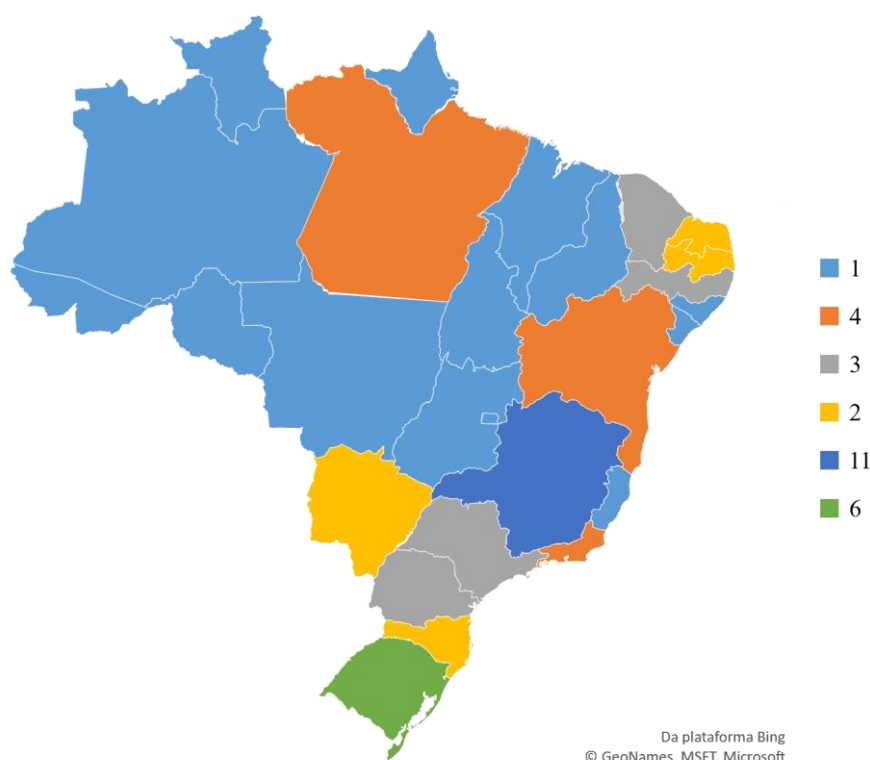
Atualmente, existem 68 IFES no Brasil espalhadas por todos os estados do país,

que estão, inclusive, cada vez mais presentes no interior dessas unidades federativas. Com vistas a demonstrar, em números, a relevância dessas instituições, buscou-se, por meio dos dados do Censo da Educação Superior referente ao ano de 2017⁴⁴, qualificá-las a partir de três dimensões: 1) dados sobre as IFES; 2) dados sobre os discentes; e 3) dados sobre os docentes. Além disso, será apresentado, com base em informações fornecidas pelo SIOP, o cenário orçamentário dessas instituições nos últimos 10 anos (de 2009 a 2018).

4.4.1. Dados sobre as IFES

Em 2017 havia no Brasil 199 universidades públicas e privadas, das quais 63 eram universidades federais, o que representa 31,66% do total. No que se refere à distribuição geográfica, o estado de Minas Gerais possui quase o dobro de IFES em comparação com o estado do Rio Grande do Sul, que detém o segundo lugar com maior número de instituições. Das 27 unidades da federação, 12 possuem apenas uma universidade federal; seis possuem duas; quatro possuem três; e outras quatro unidades possuem quatro IFES, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 01 – Distribuição do número de IFES por estado

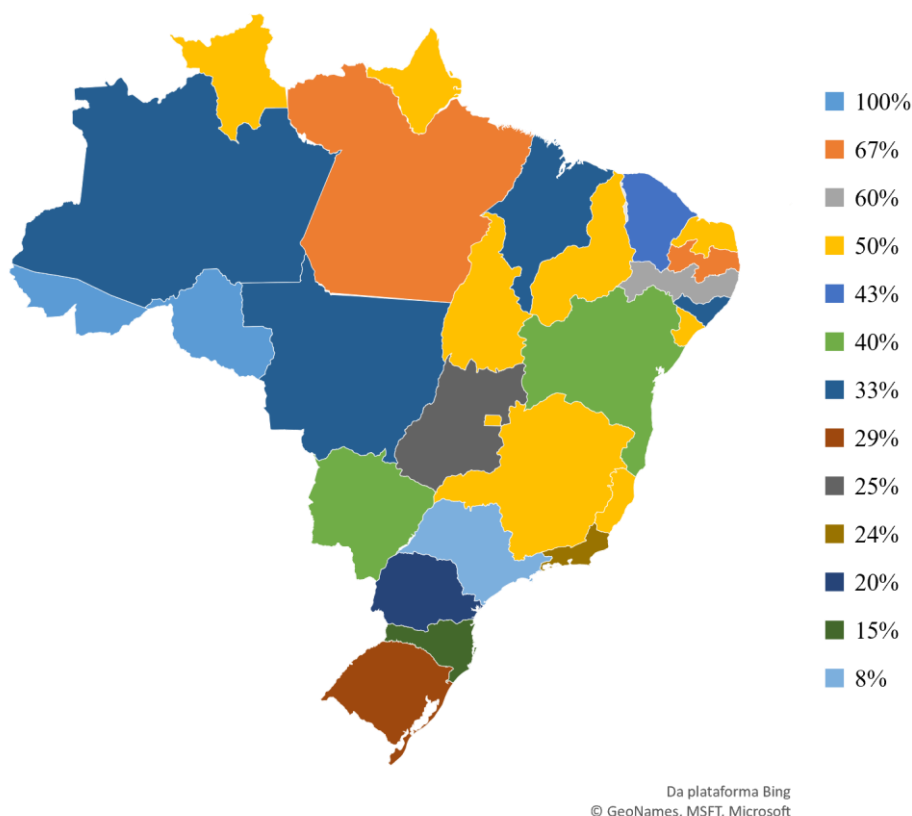


Fonte: Censo da Educação Superior 2017

⁴⁴ Destaca-se que no caso dos dados provenientes do Censo, o número de IFES é de 63, pois as outras cinco não fizeram parte da base 2017 em virtude de sua criação ter ocorrido em 2018.

Ainda sobre a distribuição geográfica, ao se analisar o número total de universidades públicas e privadas, constata-se que em alguns estados as IFES são a única universidade presente, não havendo, dessa forma, universidades públicas de outros entes federados ou universidades privadas. Além disso, em mais da metade das unidades federadas, as IFES representam pelo menos metade das universidades presentes, conforme é possível visualizar no gráfico a seguir.

Gráfico 02 – Participação das IFES no número de universidades em cada estado

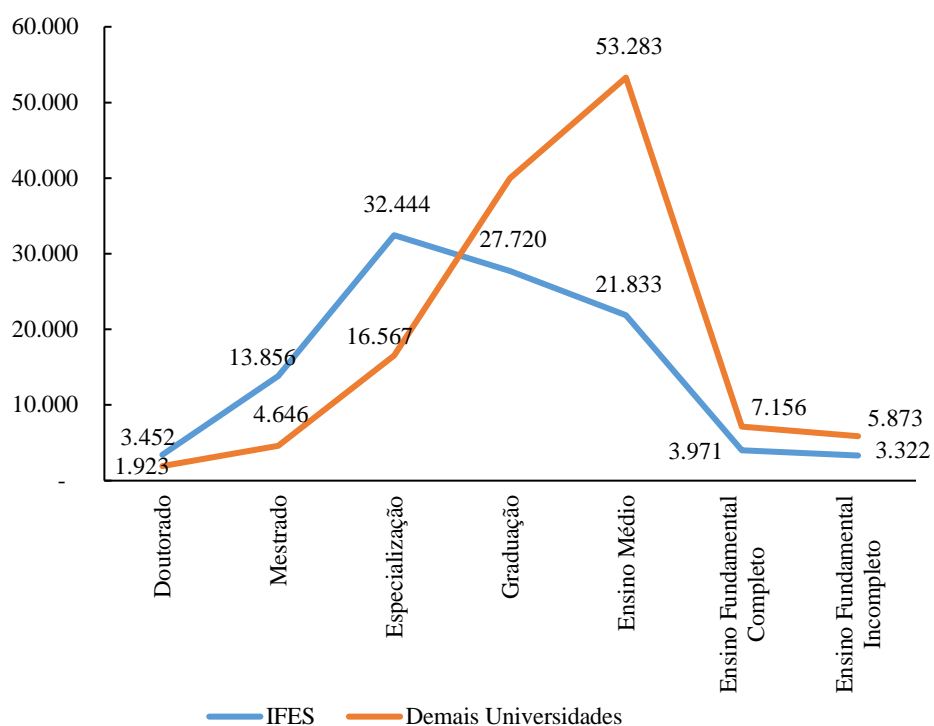


Fonte: Censo da Educação Superior 2017

Com relação ao corpo de técnicos administrativos, destaca-se que as 63 IFES analisadas no Censo concentram 45,17% do total desses profissionais de todas as universidades públicas e privadas – o que representa 106.598 em número absoluto. Dentre os técnicos administrativos que possuem graduação, os que compõem as IFES possuem maior nível de escolaridade que o conjunto dos mesmos profissionais nas demais universidades, uma vez que 46,67% do total desses profissionais nas IFES possuem especialização, mestrado ou doutorado, enquanto nas demais universidades esse número é de apenas 17,88%.

Além disso, dentre os vários níveis de escolaridade, as IFES possuem o maior contingente de técnicos administrativos com mestrado, o que representa 74,89% do total desses profissionais com tal nível de escolaridade incluindo todas as universidades. Por outro lado, são as demais universidades que concentram o maior contingente de técnicos administrativos apenas com nível médio, já que 70,93% do total desses profissionais com esse nível de escolaridade não estão nas IFES.

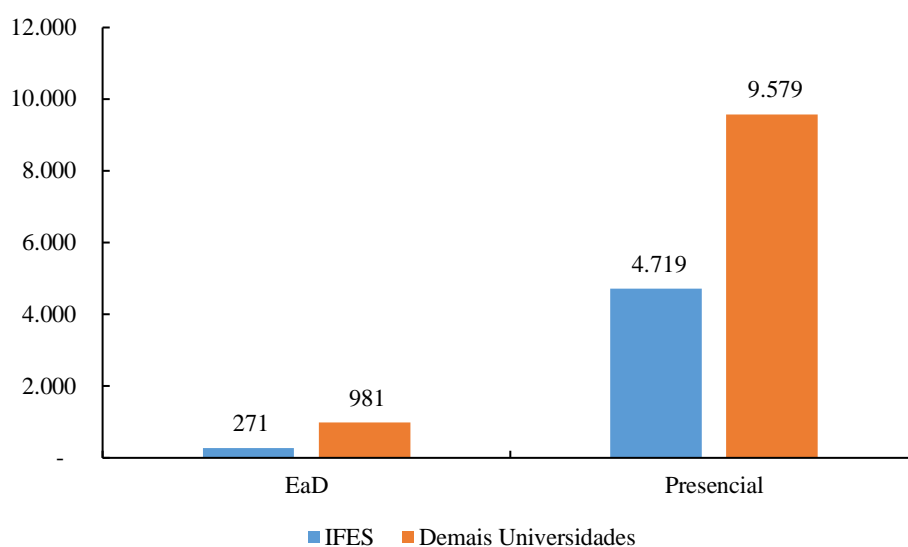
Gráfico 03 – Escolaridade dos técnicos administrativos por tipo de universidade



Fonte: Censo da Educação Superior 2017

No que tange aos cursos, havia no Brasil, em 2017, 15.550 cursos de ensino superior em atividade nas universidades públicas e privadas. Do total de cursos, 1.252 eram da modalidade EaD e 14.298 da modalidade presencial, o que corresponde, no caso desta última modalidade, a 92% do total de cursos em atividade ofertados pelo conjunto das universidades públicas e privadas. O gráfico a seguir demonstra em detalhes a participação das IFES e das demais universidades quanto à modalidade dos cursos em atividade.

Gráfico 04 – Quantitativo de cursos presenciais e de EaD por tipo de universidade



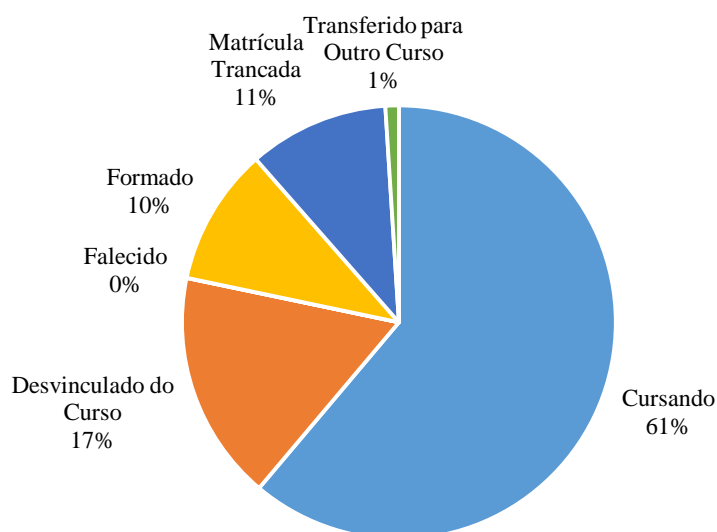
Fonte: Censo da Educação Superior 2017

Quanto ao grau acadêmico, os cursos ofertados pelas universidades públicas e privadas foram divididos em bacharelado, licenciatura, sequencial e tecnológico. No caso das IFES, apenas os cursos de bacharelado correspondem por 62,24% do total de cursos ofertados, enquanto este mesmo dado, no caso das demais universidades, é de 56,18%. A principal discrepância entre IFES e o restante das universidades públicas e privadas está nos cursos tecnológicos: enquanto para as primeiras esse grau acadêmico corresponde a 2,38% do total de cursos ofertados, para as demais universidades esse dado é de 18,19%, o que demonstra que as universidades privadas, que representam o maior número dentro desse percentual, são as grandes responsáveis pela oferta de tais cursos.

4.4.2. Dados sobre os Discentes

De acordo com o Censo da Educação Superior 2017, havia no país 6.223.088 discentes de universidades públicas e privadas. Desse total, as IFES respondiam por 1.407.105 discentes – 22,61% do total. O gráfico a seguir apresenta, em termos percentuais, a distribuição dos discentes por situação.

Gráfico 05 – Situação do total de discentes das universidades em termos percentuais

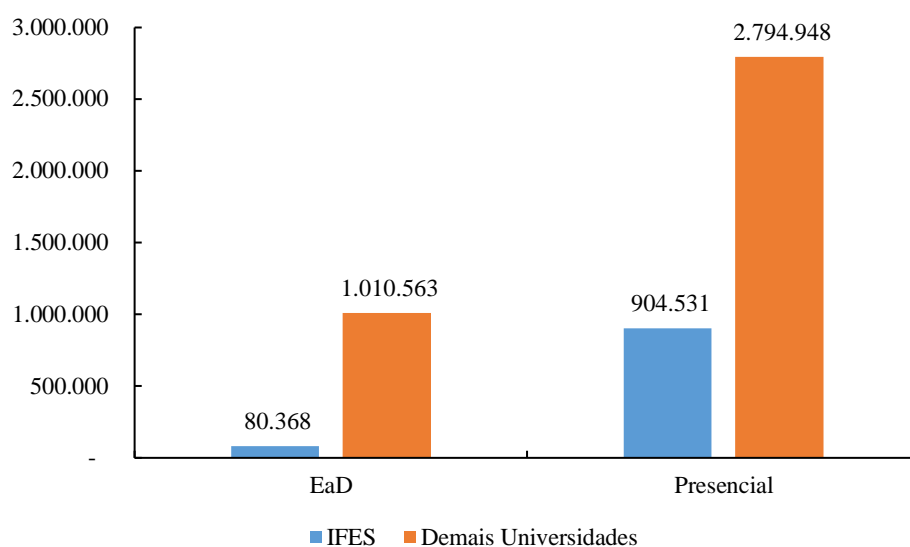


Fonte: Censo da Educação Superior 2017

Com relação às IFES, do total de seus discentes, 984.899 encontravam-se na situação “cursando”, o que representava 69,99%; já no caso das demais universidades públicas e privadas, o número era de 2.820.612 – representando 58,57% do seu total de discentes. Quanto aos formados, dentre as universidades públicas e privadas, as IFES detinham 136.026 do total de discentes, o que equivale a 21,32%.

Quanto à modalidade de ensino (EaD ou presencial), dentre os discentes na situação “cursando”, no caso das IFES, 91,84% encontravam-se em cursos presenciais, enquanto apenas 8,16% cursavam cursos a distância. No caso das demais universidades públicas e privadas, os cursos presenciais também possuem destaque, porém em proporção menor que as IFES (73,44%), enquanto os cursos EaD correspondiam a 26,56% dos discentes (mais de três vezes o quantitativo das IFES). Isso demonstra que as IFES pouco investem em cursos a distância, cabendo, sobretudo às universidades privadas, a oferta desse tipo de curso. O gráfico a seguir traz o quantitativo de discentes na situação “cursando” por tipo de instituição.

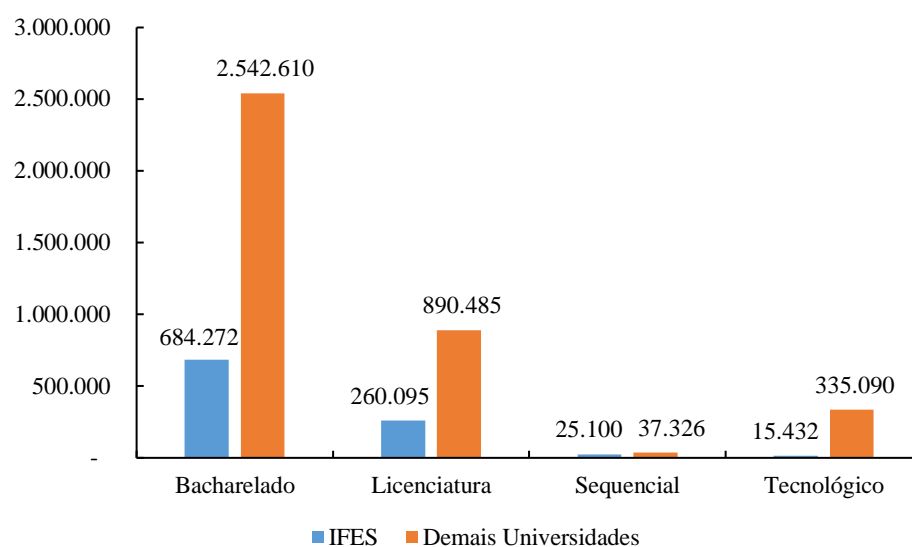
Gráfico 06 – Quantitativo de discentes na situação “cursando” por modalidade de ensino



Fonte: Censo da Educação Superior 2017

No que tange ao grau acadêmico (bacharelado, licenciatura, sequencial ou tecnológico), 69,48% dos discentes das IFES na situação “cursando” encontram-se em cursos de bacharelado, o que não difere muito do das demais universidades públicas e privadas, que é de 66,81%. A diferença substancial está nos cursos sequenciais e tecnológicos: enquanto nas IFES, o percentual de discentes nos primeiros representa 2,55% do total, esse número, no caso das demais universidades, é de apenas 0,98%; já no caso dos cursos tecnológicos, o percentual de discentes nesse grau nas IFES é de apenas 1,57%, enquanto das demais instituições, o percentual salta para 8,81%. Em termos de participação com relação ao total, as demais universidades públicas e privadas possuem, excetuando as IFES, 95,60% dos discentes em cursos tecnológicos. O gráfico a seguir traz, em números absolutos, o quantitativo de discentes por grau acadêmico e por tipo de universidade.

Gráfico 07 – Quantitativo de discentes por grau acadêmico e por tipo de universidade



Fonte: Censo da Educação Superior 2017

Por fim, 78,85% das vagas ofertadas nas IFES são preenchidas, o que demonstra haver poucas vagas ociosas. Além disso, 43,72% dos alunos que ingressam nessas instituições se formam.

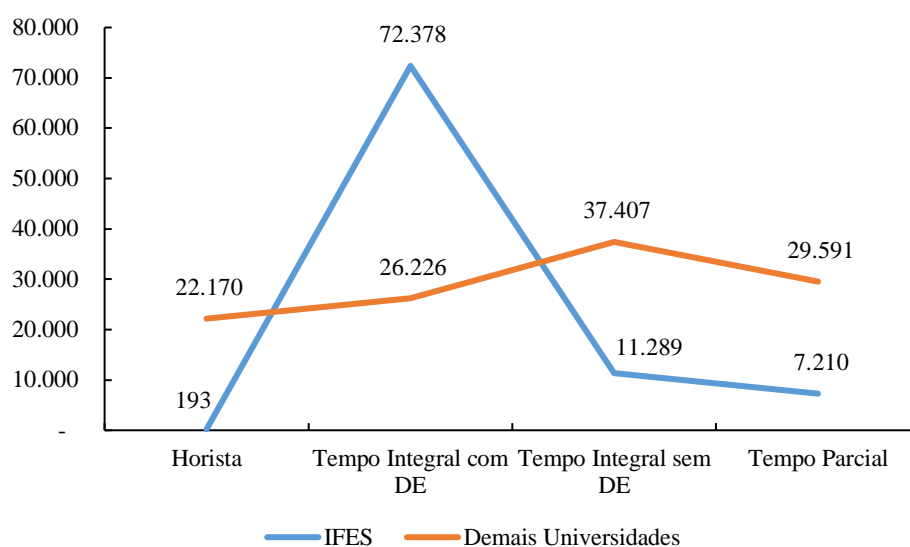
4.4.3. Dados sobre os Docentes

Em 2017, de acordo com dados do Censo da Educação Superior, havia, nas 63 universidades federais, 95.772 docentes, dos quais 91.070 estavam em exercício, o que representa aproximadamente 95% do total. Os gráficos e informações adiante se referem aos docentes em exercício.

Quanto ao regime de trabalho (horista, tempo parcial ou integral com e sem dedicação exclusiva), nas IFES há predominância do regime de tempo integral com dedicação exclusiva, já que representa o regime de 79,48% dos docentes em exercício. Por outro lado, nas demais universidades, esse percentual é de apenas 32,42%.

Vale destacar que as demais universidades públicas e privadas possuem, dentre os regimes de trabalho, maior homogeneidade, já que nenhum regime se destaca tanto com relação aos outros. No entanto, é interessante observar que as IFES respondem por apenas 0,86% de todos os docentes dentre as universidades que estão no regime horista; por outro lado, essa participação no caso dos docentes em regime integral com DE salta para 73,40%. O gráfico a seguir traz os números de docentes em exercício por regime de trabalho.

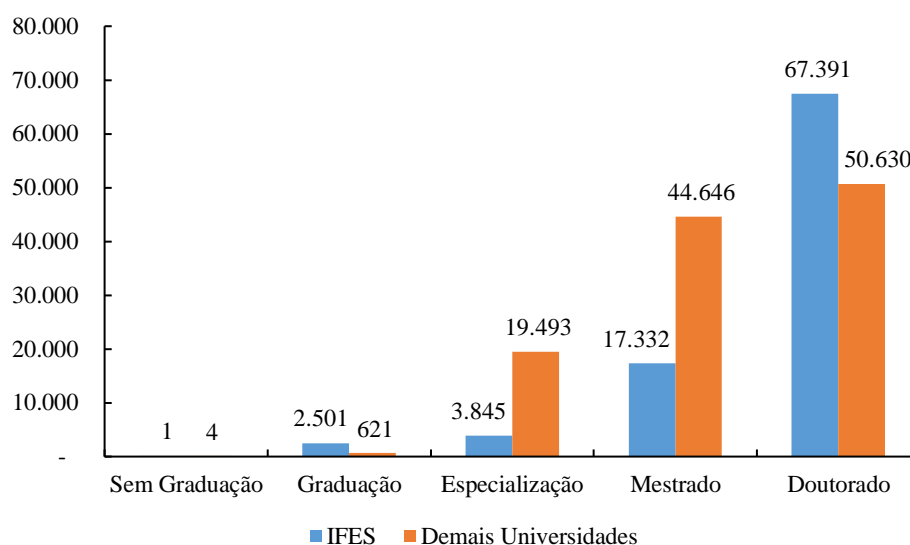
Gráfico 08 – Quantitativo de docentes por regime de trabalho e tipo de universidade



Fonte: Censo da Educação Superior 2017

Quanto à escolaridade, 74% de todos os docentes em exercícios nas IFES possuem doutorado; em termos proporcionais, há 1070 docentes com esse nível para cada IFES; e 19,03% dos docentes possuem mestrado. Quanto às demais universidades públicas e privadas, o índice de docentes com doutorado é de 43,88%, enquanto o de mestres é de 38,69%; diferentemente das IFES, as demais instituições possuem uma média de 372 docentes com doutorado por instituição. O gráfico a seguir traz os números dos docentes por nível de escolaridade e por tipo de universidade.

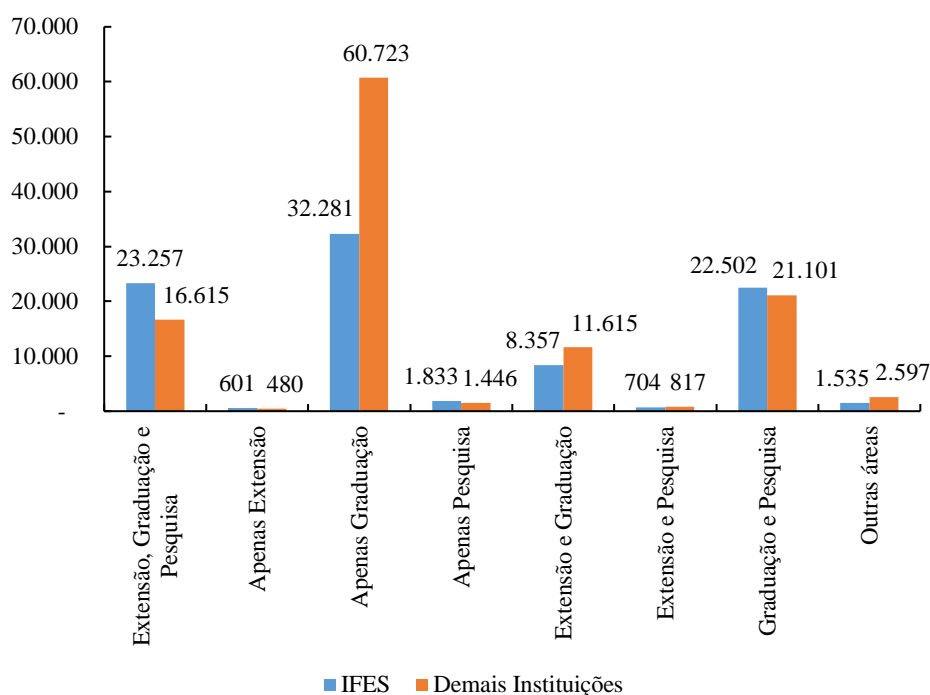
Gráfico 09 – Quantitativo de docentes por escolaridade e por tipo de universidade



Fonte: Censo da Educação Superior 2017

Com relação às áreas de atuação (graduação, pesquisa e extensão), as IFES possuem apenas 34,71% do total de docentes em exercício atuando apenas na graduação, enquanto no conjunto das demais universidades esse percentual é de 65,29%. Por outro lado, quanto à pesquisa, esse número está mais equilibrado, já que as IFES detêm 55,90% dos docentes atuando apenas nessa área, enquanto este número é de 44,10% para as demais universidades. No caso da extensão, os números são de 55,60% e 44,40%, respectivamente.

Gráfico 10 – Quantitativo de docentes por área e por tipo de universidade



Fonte: Censo da Educação Superior 2017

4.4.4. Evolução Orçamentária

Com o objetivo de quantificar, em termos monetários, a relevância das IFES, buscou-se verificar a sua evolução orçamentária por meio da identificação dos totais previstos desde a dotação constante no Projeto de Lei Orçamentária até o montante efetivamente pago (último estágio da despesa).

Inicialmente, cabe destacar que os números a seguir apresentados não estão atualizados pelo índice de inflação do período, além disso, os valores constantes na tabela refletem um cenário de expansão propiciado, no período de 2003 a 2012, pelo Reuni, programa instituído pelo Decreto nº. 6.096/2007, que foi responsável por uma rápida expansão de meios (orçamento, recursos humanos, infraestrutura, etc.), assim como de oferta de serviços, nas dimensões

de cursos, vagas, projetos de extensão, dentre outros⁴⁵.

Quadro 02 – Evolução orçamentária das IFES

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2009	11.166.463.604,00	11.174.778.660,00	14.931.741.076,00	14.348.167.936,00	12.830.661.614,00	12.707.648.433,00
2010	14.574.637.085,00	14.970.469.892,00	17.753.972.842,00	17.135.952.525,00	15.461.667.195,00	15.300.373.624,00
2011	17.879.763.214,00	18.288.615.784,00	21.190.489.107,00	19.958.991.431,00	17.470.652.316,00	17.344.422.910,00
2012	19.925.216.395,00	20.532.257.188,00	23.691.271.343,00	21.328.047.973,00	18.780.820.256,00	18.693.791.754,00
2013	21.535.707.221,00	22.059.503.944,00	27.102.061.582,00	25.150.804.084,00	22.450.774.173,00	22.089.976.675,00
2014	25.441.582.000,00	26.152.653.117,00	29.616.026.744,00	27.177.146.202,00	25.474.278.109,00	25.279.949.476,00
2015	28.812.162.529,00	29.477.765.154,00	31.816.523.169,00	28.780.493.474,00	27.377.590.457,00	26.936.388.231,00
2016	30.102.860.573,00	29.931.711.317,00	32.802.160.258,00	31.670.762.031,00	29.749.913.375,00	29.609.474.201,00
2017	32.472.121.679,00	32.747.477.975,00	34.581.553.614,00	33.760.097.649,00	32.195.914.098,00	32.096.060.162,00
2018	33.431.715.629,00	34.105.614.845,00	35.505.703.539,00	34.797.191.415,00	33.288.946.579,00	31.185.444.153,00
TOTAL	235.342.229.929,00	239.440.847.876,00	268.991.503.274,00	254.107.654.720,00	235.081.218.172,00	231.243.529.619,00

Fonte: SIOP

A partir das informações presentes no quadro, é possível observar que em todo o período analisado os projetos de lei previram valores maiores para o conjunto das IFES em comparação com o ano imediatamente anterior. Além disso, com exceção do ano de 2016, em que houve uma queda da dotação inicial (valor que foi aprovado pelo Congresso Nacional) da ordem de 0,57%, em todos os outros anos o valor foi superior ao previsto no PLOA.

Após o início da execução orçamentária, a dotação inicialmente aprovada pelo Congresso Nacional pode ser alterada em virtude de inadequação ou insuficiência das programações realizadas, o que ocorre, sobretudo por meio de reforço de dotação a partir da abertura e reabertura de créditos adicionais. Nesse sentido, nota-se que em todos os anos do período analisado houve reforço de dotação para as IFES, sendo alguns casos com percentuais bastante expressivos, como no ano de 2009, em que a dotação atual foi 33,62% superior à dotação inicial.

Por fim, ao direcionar o olhar analítico para o empenho, nota-se que em todos os casos os valores empenhados são inferiores aos valores das dotações atuais. No entanto, eles são maiores que os valores das dotações iniciais, o que demonstra que mesmo num cenário de restrição de empenho, os valores efetivamente liberados são superiores à dotação inicial aprovada pelo Congresso Nacional.

⁴⁵ Dada a característica incremental do orçamento público, os valores orçamentários acrescidos por intermédio do Programa acabaram sendo incorporados aos recursos previstos em anos posteriores no orçamento ordinário das IFES.

5. ESTUDO DE CASO: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

5.1. A UnB

5.1.1. Histórico

Anteriormente ao surgimento da UnB, a Lei nº. 3.998/1961 autorizou o Poder Executivo a instituir a FUB, fundação que tinha como objetivo criar e manter a UnB. Estava previsto na referida Lei que a aquisição de personalidade jurídica da FUB só se daria após a inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, mediante a apresentação do seu Estatuto e do Decreto que o aprovara, os quais foram assinados pelo então Ministro da Educação e pelo Presidente do Conselho de Ministros⁴⁶ em 15 de janeiro de 1962.

A UnB é uma das 68 Instituições Federais de Ensino Superior no país e está situada em Brasília, tendo jurisdição em todo o Distrito Federal. Foi inaugurada em 21 de abril de 1962 com a promessa de reinventar a educação superior, entrelaçar as diversas formas de saber e formar profissionais engajados na transformação do país.

Brasília tinha apenas dois anos no momento da inauguração da Universidade, por conta disso, e por ter sido previsto ainda no projeto de construção da capital a existência de uma universidade pública federal, a trajetória da UnB se entrelaça com a própria história da capital do país. Com efeito, após a instituição da Fundação Universidade de Brasília, ocorrida com a entrada em vigor, em 15 de janeiro de 1962, do Decreto nº. 500, a UnB, que deveria ser criada e mantida pela fundação, foi inaugurada pouco mais de três meses depois, no mês de abril. As regras, a estrutura e a concepção da Universidade foram definidas por um documento chamado “Plano Orientador da Universidade de Brasília”, o qual se baseou, sobretudo, no Estatuto aprovado pelo Decreto.

5.1.2. Números e Estrutura Geral

Para cumprir a sua missão, que é “ser uma instituição inovadora, comprometida com a excelência acadêmica, científica e tecnológica formando cidadãos conscientes do seu papel transformador na sociedade, respeitadas a ética e a valorização de identidades e culturas com responsabilidade social”, a UnB, de acordo com o Anuário Estatístico 2018 da própria

⁴⁶ O Conselho de Ministros foi a segunda experiência parlamentarista pela qual o Brasil passou e a única na era republicana. Era presidido pelo Primeiro-Ministro, nos moldes dos sistemas parlamentaristas.

Universidade, dispõe, em termos de pessoal, de 2.557 docentes ativos, dos quais 92% são doutores e 95% são do regime de dedicação exclusiva, e 3.198 técnicos administrativos ativos na Universidade, os quais são responsáveis pela operacionalização e funcionamento global da instituição do ponto de vista da gestão.

Em 2018, a Universidade tinha 39.624 alunos de graduação regularmente matriculados, enquanto o número de alunos de mestrado e doutorado foram, respectivamente, 4.336 e 3.712. Há 153 cursos de graduação, 89 cursos de mestrado e 69 cursos de doutorado, espalhados por quatro *campi*: Darcy Ribeiro, Ceilândia, Gama e Planaltina⁴⁷.

Os discentes e docentes da Universidade dispõem de uma ampla estrutura para o desenvolvimento de suas atividades, que inclui: o Hospital Universitário de Brasília; a Biblioteca Central (no *campus* Darcy Ribeiro) e mais três bibliotecas nos demais *campi*; dois hospitais veterinários; a Fazenda Água Limpa; o Centro de Informática; a Editora UnB; a UnB TV, dentre outros. Além dessas estruturas, integram a Universidade, de acordo com o Anuário Estatístico 2018, 12 Institutos, 14 Faculdades, 53 Departamentos, 16 Centros e oito Órgãos Complementares.

5.1.3. Estrutura Administrativa e Acadêmica

De acordo com o art. 6º do Estatuto da UnB, a Universidade tem como estrutura: Conselhos Superiores, Reitoria, Unidades Acadêmicas, Órgãos Complementares e Centros. A Administração Superior da instituição é composta pelos Conselhos Superiores (Consuni, Cepe, CAD e Conselho Comunitário) e pela Reitoria, sendo que o Consuni, o Cepe e o CAD têm função deliberativa, normativa e consultiva; o Conselho Comunitário possui apenas função consultiva; e a Reitoria tem função executiva.

O Conselho Universitário é o órgão máximo da Universidade em qualquer matéria, ao qual compete: 1) formular as políticas globais da UnB; 2) avaliar o desempenho institucional; 3) aprovar o orçamento interno; 4) aprovar a criação, modificação ou extinção de Unidades Acadêmicas, Órgãos Complementares e Centros; 5) criar cursos de graduação e pós-graduação, dentre outras. A sua composição é formada: 1) pelo Reitor, como presidente; 2) pelo Vice-Reitor, como vice-presidente; 3) pelos Decanos; 4) pelos Diretores das Unidades Acadêmicas;

⁴⁷ A população total da UnB (incluindo alunos de graduação e pós-graduação, docentes e técnicos administrativos) é de 53.657 pessoas.

5) por cinco representantes do Conselho Comunitário; 6) por um representante dos Órgãos Complementares; 7) por um representante dos Centros; 8) por um representante docente de cada Unidade Acadêmica; 9) pelos representantes discentes, em número corresponde a 1/5 dos demais membros do Conselho, sendo pelo menos 1/4 dessa representação de alunos de pós-graduação; 10) pelos representantes dos técnicos administrativos, em número correspondente a 1/10 dos demais membros do Conselho; e 11) por um representante dos ex-alunos (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, pp. 12-14).

O Cepe “[...] delibera sobre as matérias acadêmica, científica, cultural e artística, sendo a última instância de deliberação para recursos nessas áreas [...] (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 14). O Conselho é formado: 1) pelo Reitor, como presidente; 2) pelo Vice-Reitor, como vice-presidente; 3) pelo Decano de Ensino de Graduação; 4) pelo Decano de Pós-Graduação; 5) pelo Decano de Pesquisa e Inovação⁴⁸; 6) pelo Decanato de Extensão; 7) por um representante de cada Conselho de Instituto e Faculdade; 8) por um representante de cada Unidade Acadêmica, dentre os coordenadores de cursos; 9) por dois representantes dos Centros afins a atividades de ensino, pesquisa e extensão; e 10) pelos representantes discentes, em número corresponde a 1/5 dos demais membros do Conselho, sendo pelo menos 1/4 dessa representação de alunos de pós-graduação (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 14).

O CAD é competente para deliberar “[...] sobre a matéria administrativa, econômica, financeira, de planejamento e orçamento, de gestão de pessoas e sobre relações sociais, de trabalho e de vivência, em conformidade com a programação anual de trabalho e diretrizes orçamentárias [...]” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 15). O Conselho é composto: 1) pelo Reitor, como presidente; 2) pelo Vice-Reitor, como vice-presidente; 3) pelo Decano de Administração; 4) pelo Decano de Assuntos Comunitários; 5) pelo Decano de Gestão de Pessoas; 6) pelo Decano de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional; 7) pelo Prefeito da UnB⁴⁹; 8) pelo Secretário de Infraestrutura⁵⁰; 9) pelos Diretores das Unidades Acadêmicas; 10) por um representante de cada Conselho de Instituto e Faculdade; 11) por um representante dos Centros vinculados à Reitoria; 12) por um representante dos Órgãos Complementares; 13)

⁴⁸ Este Decanato foi criado por meio da Resolução do Conselho Universitário nº. 0001/2017, de 19 de janeiro de 2017.

⁴⁹ Redação dada pelo art. 9º da Resolução do Conselho Universitário nº. 0017/2017, de 11 de abril de 2017.

⁵⁰ Membro incluído por meio do art. 3º da Resolução do Conselho Universitário nº. 0017/2017, de 11 de abril de 2017.

pelos representantes discentes, em número corresponde a 1/10 dos demais membros do Conselho, sendo pelo menos 1/4 dessa representação de alunos de pós-graduação; e 14) pelos representantes dos técnicos administrativos, em número correspondente a 1/10 dos demais membros do Conselho (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 15).

O Conselho Comunitário é um órgão consultivo da Administração Superior, que tem a seguinte composição: 1) Reitor, como presidente; 2) Vice-Reitor, como vice-presidente; 3) uma representação de entidades de trabalhadores; 4) uma representação de entidades empresariais; 5) uma representação do Governo do Distrito Federal; 6) uma representação da Câmara Distrital; 7) uma representação de organizações governamentais e não-governamentais ligadas a ensino, pesquisa e extensão; 8) uma representação de ex-alunos da UnB; e 9) uma representação dos aposentados da UnB.

O Consuni pode instituir Câmaras, conforme a natureza do assunto, sendo necessário obedecer ao princípio de representatividade do Conselho. Já o Cepe delibera, além do plenário, por meio da Câmara de Ensino de Graduação, da Câmara de Pesquisa e Pós-Graduação e da Câmara de Extensão, as quais são presididas pelos respectivos Decanos. O CAD também delibera, além do plenário, por meio da Câmara de Assuntos Comunitários; da Câmara de Gestão de Pessoas; e da Câmara de Planejamento e Administração, também presididas pelos respectivos Decanos⁵¹.

As Unidades Acadêmicas são os Institutos e as Faculdades e têm como atribuições: 1) coordenar e avaliar as atividades de ensino, pesquisa e extensão nas suas respectivas áreas; 2) decidir sobre a organização interna; e 3) planejar e administrar os recursos humanos, orçamentários, financeiros e materiais sob sua responsabilidade (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 18).

Importante destacar que o primeiro Estatuto da FUB, aprovado pelo Decreto nº. 500/1962, previa que a UnB seria composta por Institutos Centrais, Faculdades e Órgãos Complementares. De acordo com o art. 26, aos Institutos Centrais competiam: 1) ministrar cursos de graduação de ciências, letras e artes; 2) formar pesquisadores e especialistas; e 3) dar cursos de especialização e realizar pesquisas nas duas respectivas áreas de especialidade. Por outro

⁵¹ A presidência da CPLAD se dá de forma alternada entre o Decano de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional (em anos pares) e o Decano de Administração (em anos ímpares).

lado, as Faculdades tinham como atribuição: 1) ministrar cursos de graduação voltados à formação profissional e técnica; 2) dar cursos de especialização e pós-graduação; e 3) realizar pesquisa nas suas respectivas áreas de aplicação. Atualmente, no entanto, o Estatuto da UnB não traz diferenciação entre Institutos e Faculdades, já que ambos têm as mesmas competências e são considerados Unidades Acadêmicas, conforme dispõe o art. 27 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 18).

As Unidades Acadêmicas, grosso modo, podem ser entendidas, do ponto de vista da sua estrutura administrativa e acadêmica, como uma mini UnB, já que essas áreas também possuem um Conselho, como órgão máximo de deliberação e recurso em qualquer assunto, e um órgão executivo, que no caso é a Direção. Além disso, cada Unidade Acadêmica pode dispor de Departamentos, organizados em função da área de conhecimento, os quais têm como atribuição principal coordenar e executar atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito de sua competência. Importante destacar que a mesma estrutura da Unidade Acadêmica (órgão colegiado e órgão executivo) se replica nos Departamentos. Assim, nessas áreas há o Colegiado, responsável por deliberar sobre políticas, estratégias e rotinas acadêmicas e administrativas, e a Chefia, órgão executivo (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, pp. 20-22).

O Conselho das Unidades Acadêmicas é composto: 1) pelo Diretor, como presidente; 2) pelo Vice-Diretor, como vice-presidente; 3) pelos Chefes dos Departamentos; 4) pelos representantes docentes dos Departamentos; 5) pelos representantes discentes matriculados nos cursos ministrados na Unidade; 6) pelos representantes dos técnicos administrativos lotados na Unidade; e 7) por outros representantes que a Unidade julgar necessários. Já os Colegiados dos Departamentos são compostos pelos docentes, discentes e técnicos administrativos em exercício no respectivo Departamento, sendo que os representantes dos discentes e servidores não podem exceder 1/5 cada um do total de membros do Colegiado (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, pp. 20-22).

De acordo com o art. 9º do Estatuto da UnB, os “[...] cargos e funções sujeitos ao princípio eletivo têm mandato de dois anos, permitida uma única recondução, excetuados aqueles mandatos previstos em lei” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 18). Nesse sentido, os membros dos Conselhos e Colegiados que não são integrantes natos (Reitor, Vice-Reitor, Diretores de Unidades Acadêmicas, Decanos, dentre outros) devem ser eleitos entre os seus pares para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

5.1.4. Orçamento

Do ponto de vista orçamentário, a UnB possui duas fontes de recursos: Tesouro e Recursos Próprios. Os recursos advindos do Tesouro são aqueles de responsabilidade da União, os quais são alocados à Universidade por meio do OGU. Já os recursos próprios são aqueles arrecadados pela UnB na prestação de serviços, consultorias, projetos, etc. ou que derivam de recursos patrimonial ou financeiro (como aluguéis, rendimentos de aplicações financeiras, etc.).

O quadro a seguir apresenta a informação sobre o montante de recursos destinado à UnB por grupo de despesa:

Quadro 03 – Volume de recursos orçamentários da UnB por grupo de despesa

GRUPO DE DESPESA	LOA 2017	LOA 2018
Pessoal e Encargos Sociais	1.351.342.474	1.406.083.813
Outras Despesas Correntes	258.204.330	277.036.877
Investimento	58.098.211	48.290.165
TOTAL	1.667.645.015	1.731.410.855

Fonte: Lei nº. 13.414/2017, Volume V, p. 131

Já o quadro abaixo traz a informação do montante de recursos consignados à UnB detalhados, além dos grupos de despesas, por fonte de recursos:

Quadro 04 – Volume de recursos orçamentários da UnB por fonte de recurso

	RECURSOS DO TESOURO		RECURSOS PRÓPRIOS	
	LOA 2017	LOA 2018	LOA 2017	LOA 2018
Pessoal e Encargos Sociais	1.351.342.474	1.406.083.813	-	-
Outras Despesas Correntes	186.333.153	184.308.088	71.871.177	92.728.789
Investimento	27.954.210	28.290.165	30.144.001	20.000.000
TOTAL	1.565.629.837	1.618.682.066	102.015.178	112.728.789

Fonte: Lei nº. 13.587/2018, Volume V, p. 126

5.2. Notas Metodológicas

Este trabalho foi desenvolvido com o suporte de ferramentas metodológicas inerentes ao tipo de pesquisa realizado, que foi a pesquisa qualitativa. Dessa forma, adotaram-se como procedimentos qualitativos: pesquisa documental; análise de dados orçamentários e estatísticos; e entrevistas presenciais semiestruturadas. Esses procedimentos serão detalhados nos tópicos seguintes.

5.2.1. Pesquisa Documental

Quanto à pesquisa documental, foram analisados, em primeiro lugar, atos normativos relativos ao orçamento, em nível nacional, a saber: **Lei nº. 4.320/1964** (dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração dos orçamentos); **Resolução nº. 1, de 1970-CN** (Regimento Comum do Congresso Nacional); **Constituição Federal de 1988** (arts. 165 a 169); **Lei Complementar nº. 101/2000** (estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal); **Lei nº. 10.180/2001** (organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal); **Resolução nº. 1, de 2006-CN** (dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo); **Lei nº. 13.414/2017** (estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017); e **Lei nº. 13.587/2018** (estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018).

Com relação ao levantamento histórico das universidades federais no Brasil, os seguintes atos normativos foram examinados: **Decreto nº. 8.659/1911** (aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República); **Decreto nº. 11.530/1915** (reorganiza o ensino secundário e superior na República); **Decreto nº. 14.343/1920** (institui a Universidade do Rio de Janeiro); **Decreto nº. 19.851/1931** (dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras); **Lei nº. 452/1937** (organiza a Universidade do Brasil); **Decreto-Lei nº. 8.393/1945** (concede autonomia, administrativa financeira, didática e disciplinar, à Universidade do Brasil); **Decreto nº. 21.321/1946** (aprova o Estatuto da Universidade do Brasil); **Lei nº. 4.024/1961** (fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional); **Lei nº. 5.540/1968** (fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média); e **Lei nº. 9.394/1996** (estabelece as diretrizes e bases da educação nacional).

Além disso, foram analisados atos normativos específicos do processo orçamentário nas IFES, a saber: **Portaria MEC nº. 1.285/1994**; **Decreto nº. 7.233/2010** (dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária); e **Portaria MEC nº. 651/2013**.

Por fim, foram estudados os seguintes normativos relacionados à instituição e à organização da UnB: **Lei nº. 3.998/1961** (autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília); **Decreto nº. 500/1962** (institui a Fundação Universidade de Brasília); **Resolução do Conselho Universitário nº. 0001/2017** (aprova emenda ao Estatuto e autoriza a criação da Secretaria de Infraestrutura); **Resolução do Conselho Universitário nº. 0017/2017** (aprova emenda ao Estatuto e altera o Regimento); e **Resolução do Conselho Universitário nº. 0018/2017** (cria a CPLAD).

5.2.2. Análise de Dados Orçamentários e Estatísticos

Para fins de qualificação da pesquisa, foram adotados dados orçamentários tanto do conjunto das IFES quanto da UnB. Com relação aos dados das IFES, foi utilizada a base de dados pública do SIOP por meio de consulta livre no módulo “Painel do Orçamento Federal” e do uso dos seguintes filtros: **Ano** (2009 a 2018); **Esfera** (10 – Orçamento Fiscal); **Órgão Orçamentário** (26000 – Ministério da Educação); **Função** (12 – Educação); **Subfunção** (364 – Ensino Superior); e **Programa** (2032 – Educação Superior – Graduação; Pós-Graduação; Ensino; Pesquisa e Extensão; 2080 – Educação de qualidade para todos). Após a escolha desses filtros, foram selecionados os valores correspondentes ao projeto de lei; à dotação inicial; à dotação atual; ao empenhado; ao liquidado; e ao pago.

Quanto aos dados estatísticos, utilizou-se o Censo da Educação Superior, elaborado pelo Inep, com dados consolidados do ano de 2017, que eram os dados disponíveis no momento em que se iniciou a elaboração da dissertação. De posse dos dados brutos, foi utilizado software de mineração de dados com o objetivo de elaborar *dashboards* informativos sobre diversos elementos relativos unicamente às universidades públicas e privadas. O objetivo foi levantar informações para qualificar as IFES, demonstrando a sua complexidade e relevância frente às demais instituições de mesmo porte, a partir de três dimensões: 1) dados sobre as IFES; 2) dados sobre discentes; e 3) dados sobre docentes.

5.2.3. Entrevistas

De acordo com Lima (2016, p. 26), a entrevista é uma técnica que consiste em “uma conversa que pode ser mais ou menos sistemática, cujo objetivo é obter, recuperar e registrar as experiências de vida guardadas na memória das pessoas.” Trata-se da principal ferramenta

adotada no âmbito das pesquisas qualitativas, já que o seu uso ocorre em diferentes técnicas, a saber: “(...) observação participante, estudos etnográficos, trabalhos de campo, histórias de vida, biografias, análise de trajetórias, análise de redes” (LIMA, 2016, p. 24).

Usualmente, as entrevistas são classificadas em função do grau de estruturação prévio das perguntas que serão direcionadas aos entrevistados, sendo divididas em estruturadas, semiestruturadas e abertas. Nas entrevistas estruturadas, largamente adotadas em questionários, há maior rigidez das perguntas, não sendo possível ao entrevistador elaborar novas perguntas ou adaptar o roteiro durante a entrevista. Já nas semiestruturadas, a diferença maior é que o entrevistador pode direcionar a entrevista para o assunto que quiser e quando achar oportuno por meio da inclusão de novas perguntas não presentes no roteiro. Por fim, as entrevistas abertas, bastante utilizadas em situações exploratórias, consistem na propositura de temas mais amplo, sendo as questões meramente exemplificativas para ajudar a discorrer sobre eles, já que o objetivo é que o entrevistado esteja livre para falar o que quiser dentro da temática proposta (BONI e QUARESMA, 2005).

De acordo com Lima (2016, p. 27), a escolha “quanto ao tipo de entrevista a ser utilizado deve levar em consideração a situação da pesquisa, o tema investigado e o tempo para realização da pesquisa”, além de outros fatores relacionados ao objetivo da pesquisa em si ou quanto a outras técnicas adotadas. Diante disso, tendo em vista o caráter exploratório e descritivo desta pesquisa e a necessidade de contemplar os aspectos formais quanto à estrutura e ao processo decisório orçamentário, optou-se por entrevistas semiestruturadas com atores relevantes e diretamente envolvidos no processo orçamentário da Universidade nos seu diferentes níveis hierárquicos.

Inclusive esses aspectos foram preponderantes para definição dos entrevistados, uma vez que para explorar como se dá formalmente o processo decisório no âmbito das subunidades da Universidade seria fundamental que todos os tipos de unidades organizacionais existentes com autonomia decisória (Faculdades, Institutos e *Campi*) fossem contemplados, considerando-se, assim, a heterogeneidade do perfil dos entrevistados especificamente quanto à forma da estrutura que eles dirigem.

Nesse sentido, optou-se por entrevistar os diretores das Unidades Acadêmicas e dos *campi*, que são a instância máxima de decisão dentro dessas unidades organizacionais. Para

isso, foram enviados, por e-mail, convites para entrevista a **todos** os diretores das Unidades Acadêmicas e dos *campi* existentes. No entanto, devido à posição que essas pessoas ocupam no desenho organizacional, é natural haja dificuldade em conciliar agenda ou até mesmo de se obter resposta quanto à aceitação ou não do convite.

Diante desses fatos, foi possível conseguir agenda com os diretores das seguintes áreas: Faculdade de Ciências da Informação; Faculdade de Planaltina (*campi*); Faculdade do Gama (*campi*) e Instituto de Ciências Sociais. Além disso, houve a necessidade de entrevistar os dirigentes das áreas centrais de planejamento orçamentário da UnB, quais sejam: a Diretoria de Orçamento e a Diretoria de Avaliação e Informações Gerenciais.

As perguntas que foram previamente definidas estão elencadas no Anexo I. O seu objetivo principal era entender os meandros do processo orçamentário dentro das Unidades Acadêmicas e *campi*, desde o processo de planejamento até a sua prestação de contas. No decorrer das entrevistas, todavia, adaptações foram necessárias, como a inserção de algumas perguntas e a não aplicabilidade de outras a determinadas áreas.

A análise da entrevista, tendo em vista a posição institucional dos entrevistados, no caso dos Diretores de *campi* e Unidades Acadêmicas, se deu por meio de comparação dos relatos quanto aos pontos relativos aos critérios de distribuição interna dos recursos orçamentários e à estrutura de tomada de decisão alocativa. Já com relação aos órgãos centrais de planejamento e orçamento, a análise se deu no sentido de entender os caminhos do processo decisório orçamentário, bem como as informações que nele são consideradas para qualificar a tomada de decisão quanto, sobretudo, à distribuição dos recursos dentre as áreas da UnB.

5.3. Resultados da Pesquisa

Em se tratando da autonomia universitária, a mais importante vertente que a compõem, até mesmo mais relevante do que a da liberdade do ensino e da pesquisa, é a autonomia financeira, já que sem recursos a própria existência das universidades fica ameaçada. Diante desse fato, para identificar a configuração institucional do orçamento das IFES, torna-se fundamental averiguar qual o grau de liberdade que elas possuem para decidir o que fazer com os seus recursos.

Tomando como base a UnB, conforme informações orçamentárias constantes no

item 5.1.4, observa-se que a Universidade, mesmo num contexto de crise fiscal, teve o orçamento global incrementado em aproximadamente 4%, saltando de R\$ 1.667.645.015,00 em 2017 para R\$ 1.731.410.855,00 em 2018.

Embora em um primeiro momento esse seja um dado positivo, ao olhar para a composição orçamentária (grupo de despesas e fontes de recursos), nota-se que o montante destinado a pagamento de pessoal e encargos cresceu em torno de 4%, sendo que para esse grupo de despesa todo o orçamento advém de recursos do Tesouro; o valor destinado a outras despesas correntes, mesmo com encolhimento em mais de R\$ 2 mi de recursos do Tesouro, subiu 7,29%, o que foi suportado pelo crescimento de recursos próprios da UnB (quase R\$ 21 mi); e o grupo de despesa de investimento teve expressiva redução em aproximadamente 17% (quase R\$ 10 mi), já que os recursos próprios da UnB que o sustentavam em 2017 precisaram ser realocados para o grupo de custeio devido ao contingenciamento de recursos do Tesouro como decorrência da crise fiscal da União.

Em 2018, 81,2% do orçamento total da UnB (incluindo recursos próprios e do Tesouro) estavam destinados ao pagamento de despesas obrigatórias (pessoal e encargos); 16% representavam outras despesas correntes; e 2,8% destinavam-se a investimentos. Para fins de autonomia financeira, a UnB dispõe para decidir como, quando e onde gastar apenas 18,8% dos recursos orçamentários, com ressalvas. Isso porque, dentro do grupo de despesas correntes há despesas discricionárias que possuem caráter obrigatório, dada a sua imprescindibilidade para o próprio funcionamento da Instituição, tais como aquelas destinadas ao pagamento de energia, água, segurança, internet, manutenções programadas e corretivas, limpeza, etc. Assim, o já diminuto percentual de recursos orçamentários para o qual a Universidade tem poder de decisão é ainda menor, o que macula a efetividade das suas autonomias administrativa e de gestão financeira.

Nesse contexto de crise fiscal e de conseqüente escassez de recursos provenientes do Tesouro, parece lógico que a busca pelas próprias Universidades de recursos para financiá-las a partir da exploração econômica de seus ativos, prestação de serviços ou parcerias com instituições não-governamentais e privadas deva ser incentivada. No entanto, embora a UnB tenha inclusive superávit na arrecadação de recursos próprios em comparação com o que foi previsto na LOA, como aconteceu em 2018, a Universidade não necessariamente poderá dispor do que ela própria arrecadou por força da Emenda Constitucional n.º. 95/2016, que instituiu no

âmbito da União um teto de gastos públicos com limites individualizados para as despesas.

Tanto a crise fiscal, que reduziu drasticamente os recursos discricionários que a UnB poderia dispor, quanto a impossibilidade de uso dos recursos próprios por força de uma institucionalidade normativa (teto de gastos públicos) impedem o exercício pleno das autonomias administrativa e de gestão financeira que a Universidade constitucionalmente dispõe. Conforme já verificado, a pouca margem de manobra de recursos não obrigatórios, que efetivamente possibilitariam a tomada de decisão, limita, sobremaneira, o rol de escolhas, já que a Universidade, quando as faz, tem uma limitada capacidade de fazer valê-las por força da escassez de recursos. Por outro lado, a limitação imposta pelo teto de gastos desincentiva a busca por independência financeira, já que, mesmo diante de um sucesso na arrecadação de recursos próprios para além do que fora previsto na Lei Orçamentária, a Universidade não poderá usá-lo. Esses dois fatores, assim, limitam drasticamente a autonomia constitucional dessas instituições, especificamente em se tratando das vertentes administrativa e de gestão financeira.

Ainda que haja um valor residual que a UnB pode dispor, em comparação com o volume total de recursos orçamentários a ela destinados, tanto a Universidade, como instituição única, como as suas Unidades Acadêmicas adotam critérios de rateio para desses recursos discricionários.

A partir de 1996, a UnB passou a adotar uma metodologia, baseada em variáveis de desempenho e infraestrutura, para rateio dos recursos orçamentários entre as diversas Unidades Acadêmicas. Após a atribuição de pesos a cada uma das variáveis, determina-se o percentual de recursos, por rubrica de custeio e capital, a ser alocado para cada Unidade. A primeira Matriz de Partição da UnB possuía sete variáveis: 1) Histórico; 2) Professor Equivalente; 3) Produto Aluno Crédito; 4) Laboratório de Graduação/Porte; 5) Laboratório de Graduação/Oferta; 6) Conceito CAPES; e 7) Bolsista de Iniciação Científica.

A primeira variável se referia às despesas efetivamente realizadas pelas Unidades Acadêmicas, tomando por base o orçamento anterior. A variável Professor Equivalente considerava o número de professores de cada Unidade Acadêmica, atribuindo-se a professores com regime de 20h a metade da valoração dos professores com dedicação exclusiva ou de tempo integral (40h). Já a variável Produto Aluno Crédito representava a participação da unidade na oferta global de vagas (graduação e pós-graduação) no âmbito da UnB. Enquanto a variável

Laboratório de Graduação/Porte considerava o valor, por meio de pontos, dos equipamentos dos laboratórios de cada unidade, a variável Laboratório de Graduação/Oferta levava em conta a participação dos créditos de cada laboratório na oferta global na Universidade. Já o conceito Capes representava a média da nota dos cursos de pós-graduação das Unidades Acadêmicas com relação ao total das notas na UnB. Por fim, a variável Bolsista de Iniciação Científica considerava o número de bolsistas da unidade em comparação com o total da Universidade.

No decorrer dos anos seguintes, essa Matriz passou a ser sistematicamente aperfeiçoada, a partir da revisão das variáveis, seja no sentido de supressão ou acréscimo, seja no sentido de aprimorar a metodologia das já existentes. Em 1999, por exemplo, a Matriz foi alterada para incorporar duas novas variáveis: Titulação (que representava a média da titulação dos docentes de cada Unidade Acadêmica) e Cursos de Aperfeiçoamento, Especialização, Atualização ou Extensão (que indicava a participação das unidades nos cursos que não fossem *stricto sensu* em relação ao total de tais cursos na Universidade).

A partir de 2018, no entanto, houve a proposição de que gradativamente a Matriz de Partição fosse substituída por outra matriz que levasse em consideração os mesmos critérios e variáveis adotados pela ANDIFES quando da elaboração da Matriz OCC. Para isso, o DPO propôs, para apreciação das instâncias colegiadas competentes, duas propostas de matriz, sendo que foi aprovada a proposta em que 80% do total se referia ao valor autorizado na LOA em 2017 e os outros 20% seriam distribuídos de acordo com os critérios da Matriz OCC.

De acordo com o Diretor de Avaliação e Informações gerenciais, essa mudança da metodologia ocorreu com o objetivo de facilitar a distribuição interna dos recursos, uma vez que antes havia várias rubricas e orçamentos diferentes (como a Matriz de Partição, o PDI e Atividades Específicas). Assim, “[...] a ideia foi agregar tudo e ao longo do tempo ir se adequando mais à matriz ANDIFES, que é como a gente recebe os recursos.”

Importante destacar que a nova proposta de alteração não adveio de um ato formal, mas sim de percepção e interesse da Administração Superior, como um ato de gestão, em rever a metodologia. De qualquer forma, mesmo diante da inexistência de um ato que preveja a mudança da metodologia, as propostas necessariamente precisariam passar por instâncias colegiadas para apreciação e posterior aprovação. Assim, o ponto de partida da revisão metodológica de distribuição de recursos na UnB não partiu de um ato formal, mas a sua implementação

deriva de um, que é a aprovação pelos fóruns competentes.

Esse processo de rateio é o que a UnB adota com relação aos recursos que a ela são destinados pelo Orçamento da União. Trata-se, assim, de um rateio da Universidade para as suas unidades internas, que no caso são os Institutos e Faculdades, estruturas diretamente responsáveis pelos cursos que a Universidade oferta, seja na graduação ou na pós-graduação.

Quando cada Unidade Acadêmica tem ciência do valor que a ela cabe, cada uma é responsável pela forma como distribuirá seus recursos dentre as suas subunidades, que podem ser tanto os departamentos quanto as coordenações de cursos. Importante trazer à tona o fato de que, por opção política da própria UnB, essas Unidades Acadêmicas também possuem autonomia, que, em tese, é cabível à instituição, e não aos seus setores. Essa autonomia propicia diferentes formas de rateio entre Institutos e Faculdades.

A partir das entrevistas realizadas com diretores dessas áreas, verificou-se que os critérios são diferentes: enquanto o Instituto de Ciências Sociais, por exemplo, adota percentuais distintos que levam em consideração indicadores como número de alunos, disciplinas oferecidas, atividades desenvolvidas no âmbito dos cursos, etc., a Faculdade de Ciências da Informação adota um critério linear para a distribuição dos recursos entre seus cursos. Por outro lado, a Faculdade de Planaltina não descentraliza recursos para os coordenadores de cursos porque aqueles que a Faculdade oferta possuem similaridades e demandas que acabam sendo aplicáveis a todos, como melhoria de infraestrutura, custos com a educação no campo, etc., o que torna mais eficiente, do ponto de vista burocrático, a centralização dos recursos na Diretoria.

Embora não tenha sido o propósito deste trabalho entender os meandros dessa distinção na distribuição interna nos Institutos e Faculdades, é possível identificar algumas hipóteses. Em primeiro lugar, a autonomia que as unidades possuem, por si só, seria capaz de explicar essa diferença, uma vez que cada Unidade Acadêmica voltaria o olhar para sua própria realidade. Porém, para além da autonomia, há questões de infraestrutura ou tradição envolvidas. No caso da Faculdade do Gama, onde o foco do ensino e pesquisa é em engenharia, há muitos laboratórios específicos por área, o que demanda competência administrativa por parte dos coordenadores de curso responsáveis por essas instalações. Quanto à tradição, o Estatuto da UnB prevê a existência de departamentos, o que pode explicar o fato de algumas Unidades Acadêmicas mais antigas, como o Instituto de Ciências Sociais por exemplo, terem essa estrutura

departamental.

Os distintos critérios existentes na UnB para fins de distribuição orçamentária ocorrem a partir de um complexo processo decisório que envolve ao mesmo tempo hierarquia, que pressupõe a existência de autoridade e uma linha direta de comando, e colegiado, que pressupõe convencimento para alcançar a decisão majoritária⁵².

Nesse sentido, há na Universidade órgãos colegiados, não limitados apenas à Administração Superior, que se replicam em todas as Unidades Acadêmicas, os quais têm como principais funções deliberar e aprovar políticas e diretrizes, sejam estas acadêmicas ou administrativas. Por outro lado, a UnB também é uma estrutura burocrática, organizada hierarquicamente, já que tanto a Universidade em si quanto as suas unidades internas possuem a figura de uma autoridade que ocupa um cargo diretivo com poder hierárquico necessário para 1) comandar subordinados; 2) fiscalizar e revisar atos por eles praticados; 3) puni-los em casos de transgressões administrativas; e 4) dirimir controvérsias e delegar competências (MELLO, 2009, p. 151).

Sujeitos a essa dualidade decisória, os assuntos orçamentários são tratados, inicialmente, dentro de uma cadeia de comando, já que compete ao Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional o tratamento desses assuntos (estudos, proposições, diretrizes, planos, projetos, etc.). Então, após as questões orçamentárias serem devidamente instruídas pelo DPO, estas, caso necessitem de decisão para aprovação, são encaminhadas aos órgãos colegiados, mais especificamente o CAD e o Consuni.

De acordo com o inciso III do art. 12 do Regimento Geral, ao CAD cabe “aprovar o orçamento interno da Universidade” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 36). Já o Consuni, por ser o órgão máximo em termos colegiado e hierárquico sobre matérias administrativas e acadêmicas, tem como competência, de acordo com o inciso IV do art. 4º do Regimento Geral, “aprovar o orçamento interno da Universidade, ouvido o Conselho de Administração” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011, p. 32).

O Regimento Geral da UnB prevê no § 1º do art. 13 (alterado pela Resolução do

⁵² Importante destacar que a autoridade está presente também quando uma decisão colegiada precisa ser acatada. No entanto, esta autoridade diferencia-se daquela que emana da hierarquia, a qual se refere a um poder formalizado que decorre do cargo a ser ocupado, independentemente de quem o ocupe.

Conselho Universitário nº. 0018/2017) que o CAD

[...] delibera em plenário ou por meio das Câmaras de Assuntos Comunitários; de Gestão de Pessoas, presididas pelos respectivos Decanos; e de Planejamento e Administração, presidida em anos alternados pelos Decanos de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional e de Administração (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017, p. 2).

Nesse sentido, dentro do Conselho, a CPLAD é a responsável por emitir pareceres, analisar propostas e projetos e regulamentar normas do CAD relacionadas aos temas de planejamento, orçamento, avaliação institucional, administração e finanças. Trata-se do primeiro colegiado onde as questões orçamentárias são deliberadas após apresentação das propostas pelo DPO.

Uma hipótese para a existência desse tipo de configuração colegiada é o inciso VI do art. 206 da Constituição Federal, que estabelece a gestão democrática do ensino público como princípio. Para fins de gestão democrática, as IFES entenderam que a existência de fóruns colegiados, nos quais representantes dos diversos atores que compõem uma universidade (dirigentes, docentes, discentes, técnicos administrativos, etc.) deliberam sobre os rumos da instituição, é a melhor forma de cumprir esse mandamento constitucional. Inclusive, no caso da UnB, o seu Estatuto estabelece, no art. 5º, que a Universidade observará, dentre outros, o princípio da gestão democrática.

Tanto a diferenciação entre as Unidades Acadêmicas no que tange à distribuição interna de recursos, quanto o multifacetado processo decisório do orçamento caracterizam a UnB como uma estrutura tipicamente híbrida, do ponto de vista da teoria sobre Estruturas de Governança desenvolvida por Williamson, que estabelece três modelos pelos quais os recursos são organizados na sociedade: mercado, híbrido e hierarquia, sendo o modelo híbrido caracterizado como um conjunto diversificado de possibilidades e arranjos complexos entre incentivos, controles administrativos e adaptações autônoma e coordenada.

No que tange aos diferentes critérios, cada Unidade Acadêmica pode definir a melhor forma de distribuição dos recursos a que ela tem direito dentre as suas subunidades (departamentos ou, em alguns casos, coordenações de cursos): enquanto umas adotam critérios de

desempenho na alocação, outras o fazem por meio da hierarquia ou de critério único de distribuição igualitária. Essa situação leva à existência, dentro de uma mesma instituição, de diferentes formas de incentivo, o que só é possível por meio de uma estrutura híbrida, já que tanto a estrutura de mercado quanto a estrutura hierárquica comportam um tipo de incentivo (preço e autoridade, respectivamente).

A UnB, por essência, é uma instituição burocrática estruturada hierarquicamente, já que integra o Poder Executivo, o qual, devido ao exercício da função administrativa do Estado, detém o poder hierárquico, necessário para o exercício dessa função. Por outro lado, em virtude de ser uma instituição em que a gestão democrática faz parte da sua essência, seja por mandamento constitucional, seja por força da tradição e da história, as decisões que afetam os recursos e os rumos da Universidade são tomadas em fóruns colegiados, nos quais há representatividade de todos aqueles que integram permanente ou transitoriamente a instituição. Dessa forma, a coexistência de diferentes estruturas de decisão dentro da UnB é um indicativo de que se trata de uma instituição híbrida.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação discutiu a questão do processo orçamentário nas IFES, mais especificamente sobre a sua configuração institucional, tomando como estudo de caso a experiência da UnB. Os procedimentos metodológicos envolveram revisão de literatura, análise de documentos, normativos e dados estatísticos e orçamentários, bem como entrevistas semiestruturadas com atores diretamente envolvidos no processo nos diferentes níveis hierárquicos da Universidade.

O desenvolvimento do trabalho, a partir da documentação institucional, dados orçamentários e entrevistas realizadas, permitiu aprofundar a compreensão sobre a configuração do processo orçamentário nas IFES na esteira dos resultados encontrados, os quais estão especificados em cinco questões fundamentais, detalhadas nos parágrafos seguintes.

A dinâmica orçamentária das IFES é caracterizada, no período de análise deste trabalho (2017-2018), por uma aguda crise fiscal que propiciou um fortíssimo grau de rigidez das decisões alocativas. Quase a totalidade dos recursos das universidades é alocado por força de lei, o que limita o grau de liberdade de escolha no âmbito dos fóruns colegiados de decisão dentro da Instituição. Isso porque, diante do cenário em que 81,2% dos recursos para a UnB são destinados ao pagamento de pessoal e encargos e, mesmo dentro do volume residual de recursos para as despesas discricionárias existem despesas com caráter obrigatório (já que a instituição não funciona, por exemplo, sem água e energia), não é adequado afirmar que há uma escolha. Esse contexto configura baixos incentivos para que os atores envolvidos na decisão alocativa se mobilizem para participar e disputar recursos no âmbito dos fóruns internos de decisão.

Por outro lado, essa baixa disponibilização do orçamento do Tesouro acaba por instigar a captação de recursos próprios pelas Unidades Acadêmicas, visto que esses recursos ao serem efetivamente mobilizados estão excluídos do processo institucional de rateio porque o que cada Unidade Acadêmica arrecada a ela pertence. Cabe observar, porém, que essa estratégia de captação externa de recursos⁵³ deixa de fazer sentido diante de uma institucionalidade fiscal

⁵³ Ocorre por meio de projetos, aluguel de imóveis, parcerias com empresas privadas e organismo multilaterais, receitas de pagamento de passivos do Cebraspe e demais atividades decorrentes de cursos e serviços prestados pelas Unidades Acadêmicas, Laboratórios e Centros.

em que há um teto de gastos⁵⁴, pois não necessariamente o que será arrecadado poderá ser gasto.

Além disso, essa captação pode ser uma opção para uma ou outra unidade, mas não para o total delas, uma vez que, caso todas o façam, será mobilizada uma quantidade de recursos acima do teto estabelecido. Nesse sentido, o teto limita não só o gasto, como efeito direto, mas também desestimula indiretamente a possibilidade de obtenção de novas receitas, já que, em última instância, diante de um sucesso na captação, ele impedirá a utilização dos recursos, o que, consequentemente, desincentiva as diversas Unidades Acadêmicas a ofertarem serviços e buscarem parcerias.

A segunda constatação se refere à contradição existente entre a impossibilidade de escolhas orçamentárias e a sua autonomia constitucional sob a vertente administrativa e de gestão financeira. Com efeito, essa fortíssima restrição fiscal, ao limitar o gasto quase que exclusivamente às despesas obrigatórias (ou “discricionárias obrigatórias”: água, energia, telefone, internet, manutenção geral, etc.), acaba por impor limites ao aspecto substantivo da autonomia universitária nas dimensões já referidas, porque, sem a efetiva possibilidade de dispor de recursos financeiros, não há como concretizá-la. Nessa perspectiva, a autonomia da UnB e das suas Unidades Acadêmicas, no que tange às decisões orçamentárias, se limita a determinar o critério a ser adotado para a alocação dos escassos recursos discricionários de que dispõem.

Na esteira desse fato, a terceira constatação retrata a existência de uma diversa configuração institucional dos arranjos de distribuição, tanto no âmbito da Universidade quanto no das suas diferentes Unidades Acadêmicas. Efetivamente, o processo interno de distribuição de recursos orçamentários ocorre em dois momentos diferenciados: da UnB para as Unidades Acadêmicas e destas para os seus departamentos ou coordenações de cursos. No primeiro caso, os critérios adotados pela Universidade são os mesmos praticados pela ANDIFES quando da elaboração da Matriz OCC; já no segundo (das Unidades Acadêmicas para suas áreas internas), há dois critérios de rateio: linear (valor igual para todos) ou variável (valor diferente em virtude de inúmeros parâmetros, tais como importância do departamento; número de alunos ou de docentes; participação em pesquisa; dentre outros).

Um quarto resultado advindo da pesquisa concerne à identificação de um processo decisório orçamentário multifacetado na UnB, que ocorre por meio de órgãos colegiados em

⁵⁴ Emenda Constitucional nº. 95/2016, de 15 de dezembro de 2016.

vários e múltiplos níveis administrativos. Conforme informando no item 5, a Universidade dispõe, em matéria administrativa, do Consuni (órgão máximo da Universidade) e do CAD, e dentro deste há a CPLAD, responsável por analisar propostas e projetos orçamentários. No âmbito das Unidades Acadêmicas também há o conselho do Instituto ou Faculdade e dentro de cada departamento ou coordenação de curso há o respectivo colegiado. Nesse sentido, partindo do nível mais geral, a proposta orçamentária é decidida por três órgãos colegiados na seguinte ordem: CPLAD, CAD e Consuni. Quando há a descentralização das dotações orçamentárias a que cada Unidade Acadêmica faz jus, a alocação interna dos recursos é decidida pelo conselho de cada Instituto e Faculdade. Já os colegiados dos departamentos ou coordenações de cursos têm a finalidade de deliberar sobre políticas, estratégias e rotinas acadêmicas e administrativas dos seus respectivos departamentos ou coordenações de cursos.

Dessa forma, nota-se que o processo decisório na UnB é caracterizado por um alto grau de complexidade em virtude das disputas que naturalmente ocorrem no âmbito de fóruns colegiados. Não obstante a decisão dessas instâncias ocorrer por maioria de votos, a deliberação sobre questões simples, como o pagamento de diárias e passagens para um docente participar de um evento da sua área de atuação, torna-se bastante trabalhosa e até burocrática.

Essas duas últimas constatações levam ao quinto resultado: a configuração institucional do orçamento das universidades, tomando como referência a abordagem de estruturas de governança de Williamson (mercado, híbrida e hierarquia), pode ser adequadamente caracterizada por meio de um modelo híbrido clássico, uma vez que no arranjo identificado na UnB há atributos moderados⁵⁵ de incentivos, controles administrativos e adaptações autônoma e coordenada, diferentemente das outras estruturas de governança (mercado e hierarquia), nas quais esses atributos podem ser fortes ou ausentes. Esse caráter de moderação fica evidenciado quando, no caso da distribuição interna de recursos, dentro da mesma Instituição, há estruturas de incentivo típicas de mercado (associadas a desempenho) e típicas de hierarquia (centralização ou linearidade)⁵⁶. Além disso, do ponto de vista estrutural, as diversas decisões orçamentárias são tomadas por meio de colegiados, a despeito de a Universidade possuir uma estrutura

⁵⁵ Importante esclarecer que esse caráter moderado não significa que o modelo é necessariamente um meio termo entre fortes e ausentes (conforme se verifica no Quadro 01, pág. 10).

⁵⁶ O modelo híbrido na UnB, assim, convive com as tensões de uma estrutura hierárquica e de uma estrutura colegiada.

hierárquica.

Vistos os resultados do trabalho, importa esclarecer que a melhor compreensão do processo orçamentário no âmbito das IFES requer o aprofundamento dos pontos tratados nesta dissertação, de modo a superar as algumas de suas limitações. A primeira delas se refere ao fato de apenas uma, dentre as 68 universidades federais, ter sido objeto de análise sobre a configuração institucional do processo orçamentário. A segunda limitação diz respeito ao período específico a que a análise recaiu, caracterizado por uma crise fiscal aguda que afetou drasticamente as finanças da União e comprimiu sobremaneira o volume das despesas discricionárias e dos investimentos. Outro ponto limitador deste trabalho está vinculado ao fato de a pesquisa não ter alcançado um olhar pormenorizado sobre a dimensão informal do arranjo institucional do processo orçamentário nas IFES. Finalmente, uma última limitação está relacionada ao restrito número de entrevistas realizadas.

Diante de tais limitações, pesquisas futuras podem considerar como agenda: 1) a expansão do número de casos analisados, com vistas a permitir a generalização dos resultados obtidos; 2) a replicação desta pesquisa em um cenário diferente do que foi observado, com o intuito de verificar se os resultados obtidos, sobretudo quanto à restrição de escolhas alocativas pelas IFES, são afetados; 3) o aprofundamento da dimensão informal do processo orçamentário, com o objetivo de esclarecer e entender de que forma as relações sociais influenciam a decisão alocativa do orçamento; 4) a ampliação do número de entrevistas, de modo a capturar ou identificar um universo mais abrangente de atores envolvidos no processo, inclusive externos às IFES que exercem grande influência no processo orçamentário, tais como: MEC, ANDIFES e Ministério da Economia; e 5) o estudo de recursos próprios como fonte de recursos, com o intuito de entender o seu impacto nas decisões alocativas da Universidade, bem como no fomento ou na restrição de incentivos para a autossuficiência financeira da UnB.

7. REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez, 2003.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n. 1, jan./jul. 2005.

BOTTONI, A.; SARDANO, E. J.; COSTA FILHO, G. B. **Uma breve história da universidade no Brasil: de Dom João a Lula e os desafios atuais**. In: COLOMBO, S. S. (org.). *Gestão Universitária: os caminhos para a excelência*. Porto Alegre: Penso, 2013.

BOVO, Cassiano Ricardo Martines. A contribuição da teoria da rede social, de Mark Granovetter, para a compreensão do funcionamento dos mercados e da atuação das empresas. **Revista Pensamento e Realidade**, São Paulo, v. 29, n. 3, pp 135-151, 2014.

BRASIL. **Decreto nº. 8.659, de 5 de abril de 1911**. Aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. Rio de Janeiro, 1911. DOU, 6 abr. 1911.

_____. **Decreto nº. 11.530, de 18 de março de 1915**. Reorganiza o ensino secundário e superior na República. Rio de Janeiro, 1915. DOU, 20 mar. 1915.

_____. **Decreto nº. 14.343, de 7 de setembro de 1920**. Institui a Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1920. DOU, 10 set. 1920.

_____. **Decreto nº. 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Rio de Janeiro, 1931. DOU, 15 abr. 1931.

_____. **Lei nº. 452, de 5 de julho de 1937**. Organiza a Universidade do Brasil. Rio de Janeiro, 1937. DOU, 10 jul. 1937 e 13 ago. 1937 (Retificação).

_____. **Decreto-Lei nº. 8.393, de 17 de dezembro de 1945.** Concede autonomia, administrativa financeira, didática e disciplinar, à Universidade do Brasil, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1945. DOU, 20 dez. 1945.

_____. **Decreto nº. 21.321, de 18 de junho de 1946.** Aprova o Estatuto da Universidade do Brasil. Rio de Janeiro, 1946. DOU, 20 jun. 1946.

_____. **Lei nº. 3.998, de 15 de dezembro de 1961.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília, e dá outras providências. Brasília, 1961. DOU, 20 dez. 1961.

_____. **Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. DOU, 27 dez. 1961 e 28 dez. 1961 (Retificação).

_____. **Decreto nº. 500, de 15 de janeiro de 1962.** Institui a Fundação Universidade de Brasília. Brasília, 1962. DOU, 16 jan. 1962.

_____. **Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964.** Dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração dos orçamentos. Brasília, 1964. DOU, 23 de mar. 1964, 9 abr. 1964 (Retificação) e 3 jun. 1964 (Retificação).

_____. **Lei nº. 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, 1968. DOU, 23 nov. 1968 e 3 dez. 1968 (Retificação).

_____. **Resolução nº. 1, de 1970-CN.** Aprova o Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, 1970. DOU, 30 jan. 2003 (Republicação Atualizada).

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988.

_____. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. DOU, 23 dez. 1996.

_____. **Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças

públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2000. DOU, 5 mai. 2000.

_____. **Lei nº. 9.989, de 21 de julho de 2000.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Brasília, 2000. DOU, 24 jul. 2000.

_____. **Lei nº. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília, 7 fev. 2001.

_____. **Resolução nº. 1, de 2006-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2006. DOU, 26 dez. 2006 e 28 dez. 2006 (Retificação).

_____. **Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Brasília, 2010. DOU, 20 jul. 2010.

_____. **Decreto nº. 7.233, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Brasília, 2010. DOU, 20 jul. 2010.

_____. **Emenda Constitucional nº. 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. DOU, 15 dez. 2016.

_____. **Lei nº. 13.414 de 10 de janeiro de 2017.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Brasília, 2017. DOU, 11 jan. 2017 e 31 ago. 2017 (Retificação).

_____. **Lei nº. 13.587, de 2 de janeiro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, 2018. DOU, 3 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº. 651, de 24 de julho de 2013.** Brasília, 2013. DOU, 26 jul. 2013.

_____. _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior**. Brasília: MEC/ Inep, 2017.

_____. _____. Secretaria de Educação Superior. **A coleta de dados das IFES para alocação de recursos orçamentários**. Brasília, nov. 2006.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Portaria nº. 1.285, de 05 de agosto de 1994**. Brasília, 1994. DOU, 06 set. 1994.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. Edição 2018. Brasília, 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº. 51**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Conselho Universitário da Universidade do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Paulo Brossard. Brasília, 1989. DJ, 25 out. 1989.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental**. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).

COASE, R. H. *The nature of the firm*. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

CRUZ, Valcir de Jesus Sousa da; PAULILLO, Luiz Fernando. Governanças híbridas complementares aos contratos de manufatura: um estudo de caso. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 23, n. 4, out./dez. 2016.

DURHAM, E. R. **Os desafios da autonomia universitária**. Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior. Documento de Trabalho 2/89. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1989. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8902.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. **A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações**. Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior. Documento de Trabalho 9/89. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1989. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8909.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. **A autonomia universitária: extensão e limites**. Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino

Superior. Documento de Trabalho 03/05. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0503.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

FAÇANHA, Luís Otávio; MARINHO, Alexandre. Instituições federais de ensino superior: modelos de financiamento e o incentivo à eficiência. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, jul./set. 1999.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, n. 1815).

GRANOVETTER, M. *The strength of weak ties*. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, pp. 1360-1380, 1973.

_____. *The strength of weak ties: a network theory revisited*. **Sociological Theory**, v. 1, 201-233, 1983.

_____. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 1-30, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Márcia. **O uso da entrevista na pesquisa empírica**. In: Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo. São Paulo: SESC São Paulo/CEBRAP, 2016. pp. 24-41.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MÉNARD, C. *Hybrid organizations*. In: KLEIN, P. G.; SYKUTA, M. E. *The Elgar companion to transaction costs economics*. Cheltenham, 2010.

NORTH, Douglas C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Tradução de Elisabeth Hart. 3º. ed. Rio de Janeiro: Editora Instituto Liberal, 2006.

_____. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução: Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Adriana Lucinda de; SILVA, Luiz Everson da. As contribuições dos estudos de Granovetter para o debate sobre o processo de tessitura de laços e redes no contexto da inserção profissional de egressos do ensino superior. **Revista Educação e Linguagens**, Campo Mourão, v. 4, n. 7, pp. 103-114, jul./dez. 2015.

OLIVEIRA, Renilda Correia de. **Educação superior, concepções e função social da universidade**. Anais do V Encontro de Pesquisa em Educação. Maceió, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF**. 5. ed. São Paulo: Método: 2015.

RAUD-MATTEDI, Cécile. Análise crítica da Sociologia Econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 4, n. 6, p. 59-82, 2005.

REIS, Cisne Zélia Teixeira. et. al. Modelo orçamentário das universidades federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 10, n. 6, pp. 1081-1100, 2017.

SANT'ANA, Tomás Dias. et. al. **Matriz de Alocação de Recursos de Outros Custeio e Capital (OCC) – Matriz ANDIFES**. 2017. 34 slides. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/matriz-occ/>.

SILVA FILHO, E. B. A Teoria da firma e a abordagem dos custos de transação: elementos para uma crítica institucionalista. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 17, n. 2 (30), pp. 259-277, 2006.

TRINDADE, Héliqio. Saber e poder: os dilemas da universidade brasileira. São Paulo. **Estudos Avançados** 14 (40), 2000.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Plano Orientador da Universidade de Brasília**. Brasília, 1962.

_____. **Estatuto e Regimento Geral**. Brasília, 2011.

_____. **Resolução do Conselho Universitário nº. 0001, de 18 de janeiro de 2017**. Aprova emenda ao Estatuto e autoriza a criação da Secretaria de Infraestrutura. Brasília, 2017.

_____. **Resolução do Conselho Universitário nº. 0017, de 11 de abril de 2017**. Aprova emenda ao Estatuto e altera o Regimento. Brasília, 2017.

_____. **Resolução do Conselho Universitário nº. 0018, de 12 de abril de 2017**. Cria a CPLAD. Brasília, 2017.

_____. **Anuário Estatístico 2018**. Brasília, 2018.

WILLIAMSON, Oliver E. *Market and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press, 1975.

_____. *The mechanisms of governance*. Oxford University Press, 1996.

_____. **As Instituições Econômicas do Capitalismo**. Vários tradutores e revisores. São Paulo: Pezco Editora, 2012.

ZYLBERSZTAJN, Decio. **Estruturas de governança e coordenação do agrobusiness**: Uma Aplicação da Nova Economia das Instituições. 1995. 241 f. Tese (Livre-Docência em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ANEXO I – ROL DE QUESTÕES DAS ENTREVISTAS

- a) Há regulamentação interna do processo orçamentário (elaboração e execução)? Se sim, de que forma ela ocorre?
- b) De quem é a competência para elaborar e aprovar os regulamentos?
- c) Onde são tomadas as decisões sobre o processo orçamentário e sobre a sua regulamentação?
- d) Qual é o passo a passo do processo de elaboração do orçamento?
- e) Como se dá a relação entre a sua Unidade e o DPO no que tange à definição do montante orçamentário de cada um?
- f) A ANDIFES, por meio da Matriz OCC possui papel fundamental na definição do orçamento global da UnB. Diante disso, como se dá a relação da sua Unidade com a referida entidade?
- g) Após a apreciação da proposta orçamentária consolidada da UnB à SOF e posterior aprovação da LOA pelo Congresso, na hipótese de a proposta da Universidade não ter sido aprovada em sua integralidade, a quem compete readequar os limites internamente? Quais são os critérios adotados?
- h) Qual é o passo a passo do processo de execução do orçamento, especificamente das despesas discricionárias (custeio e investimento)?
- i) Há avaliação quanto ao orçamento executado pela Unidade?
- j) No momento da elaboração do próximo orçamento, de que forma o anterior o condiciona?

ANEXO II – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE E SIGILO

Eu, FRANK VAN RIKARD SANTOS DA SILVA, brasileiro, casado, servidor público federal, inscrito no CPF sob o nº. 918.735.842-53, aluno do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública, assumo o compromisso de manter confidencialidade e sigilo sobre todas as informações técnicas e outras relacionadas à Universidade de Brasília, a que tiver acesso. Por este termo de confidencialidade e sigilo comprometo-me a:

- 1) não utilizar as informações confidenciais a que tiver acesso para gerar benefício próprio exclusivo e/ou unilateral, presente ou futuro, ou para o uso de terceiros;
- 2) não efetuar nenhuma gravação ou cópia da documentação confidencial a que tiver acesso, sem prévia autorização do entrevistado; e
- 3) não me apropriar de material confidencial e/ou sigiloso que venha a ser disponibilizado.

Consideram-se confidenciais e sigilosas todas as informações e dados assim definidos expressa ou tacitamente pelo entrevistado.

Pelo não cumprimento do presente Termo de Confidencialidade e Sigilo, fica o abaixo assinado ciente de todas as sanções judiciais que poderão advir.

Brasília (DF), ____/____/____.

FRANK VAN RIKARD SANTOS DA SILVA