

idp

idp

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANEJAMENTO DE MÉDIO  
PRAZO:** UM ESTUDO DE CASO SOBRE A EXPERIÊNCIA NA  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO.

**MARÍLIA VALPORTO FERNANDES**

Brasília-DF, 2023

**MARÍLIA VALPORTO FERNANDES**

**ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANEJAMENTO DE MÉDIO  
PRAZO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A EXPERIÊNCIA  
NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professora Doutora Leany Barreiro de Sousa Lemos

Brasília-DF 2023

## **MARÍLIA VALPORTO FERNANDES**

### **ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANEJAMENTO DE MÉDIO PRAZO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A EXPERIÊNCIA NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 03 / 07 / 2023

#### **Banca Examinadora**

---

Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos - Orientadora

---

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

---

Profa. Dra. Luiz Augusto Ferreira Magalhães- Universidade Católica de Brasília – UCB - Membro Externo

---

V211o Fernandes, Marília Valporto  
Orçamento público e planejamento de médio prazo: um estudo de caso  
sobre a experiência na universidade estadual do maranhão / Marília Valporto  
Fernandes. – Brasília: IDP, 2024.

120 p.  
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa –  
IDP, Curso de Administração Pública, Brasília, 2024.  
Orientador: Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos.

1. Ensino Superior. 2. Orçamento Público. 3. Planejamento. 4. UEMA.  
I. Título.

CDD: 351

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho para a razão de toda a minha existência, minha amada vovó Iracema, meu exemplo de amor, honestidade, inteligência, fé, caridade e tolerância

## AGRADECIMENTOS

À Deus e aos guias de luz, a fé move montanhas, acalenta o coração e nos faz esperançosos em todos os momentos.

Á minha amada vovó Iracema que me proporcionou concretizar este mestrado, com o amor incondicional de sempre, o apoio, as boas reflexões e discussões, o olhar compreensivo e reconfortante, as críticas seguidas de uma palavra amiga e pela disponibilidade de revisar esta pesquisa a cada página escrita.

Aos meus amigos e familiares, especialmente a Arlene Martins, Nayolanda Amorim, Katyane Ribeiro (*in memoriam*) e Natividade Martins sempre pacientes e incentivadoras mesmo com todo um longo período de ausências, além do apoio diário.

À Paulo Ronchi pela contribuição intelectual e humana diárias, pela convivência amorosa, compreensiva e paciente e pelas engrandecedoras discussões e ensinamentos ao longo do mestrado e, principalmente, no momento da concretização desta pesquisa.

Aos servidores e colaboradores da Universidade Estadual do Maranhão-UEMA, pela postura compreensiva e incentivadora desde o princípio para que pudesse realizar este mestrado, especialmente aos meus chefes, os professores Gilson Martins Mendonça e Gustavo Pereira da Costa, minha gratidão pela oportunidade profissional, que ao longo desses cinco anos se refletiu em meu amadurecimento pessoal e profissional, vocês me ensinaram no dia-a-dia a importância do diálogo, do respeito, da paciência, do ouvir, fora as trocas de conhecimento, informações e experiências.

Á minha equipe de trabalho e queridas amigas da UEMA, especialmente à Ana Marina Soeiro, Lucenir Santos, Natalya Lobo e Yasmim Abreu pelo apoio e incentivo irrestrito.

Merecidamente enfatizo meu agradecimento à Yasmim Abreu, que sempre esteve disponível e de prontidão para que pudesse me dedicar ao mestrado, juntas fizemos ao longo desses anos um trabalho que é reflexo de dedicação, estudo, comprometimento, profissionalismo, coragem e muito amadurecimento pessoal.

À Marcelo Santos, pelo precioso auxílio com a disponibilização dos dados e dos relatórios para que pudesse desenvolver uma parte essencial desta pesquisa.

À minha orientadora, Leany Lemos, pela postura compreensiva desde o primeiro encontro e pela valiosa colaboração para que este trabalho

se concretizasse, enfatizo o seu direcionamento certo e respeitoso a cada versão enviada.

Aos colegas do mestrado da Turma 1.2021 pelos momentos enriquecedores, pelas trocas, pelo respeito, compreensão em meses tão delicados pelo qual passamos, por ocasião da pandemia causada pelo Coronavírus.

Aos professores do IDP, apesar da exaustiva jornada que foi concretizar este mestrado, foi uma experiência engrandecedora, com uma valiosíssima troca de conhecimento, além do incentivo para tantas reflexões profissionais e pessoais.

E já na reta final de conclusão desta pesquisa, não posso deixar de agradecer aos professores membros da minha banca de qualificação, Luiz Magalhães e Milton de Souza, que deram contribuições valiosas e precisas que foram essenciais para a organização da pesquisa, principalmente no aspecto da disposição dos dados e das leituras e reflexões que haviam sido feitas.

Encerro o ciclo desse mestrado com o sentimento de regozijo, felizes são aqueles que passam por esse mundo e conseguem dar a sua contribuição para uma sociedade melhor, aprendi muito nessa jornada, consciente que dei e darei muitos avanços positivos para a Administração Pública, apesar dos desafios e das dificuldades diárias.



***“O essencial é invisível aos olhos”***

*Antonie de Saint-Exupéry*

## RESUMO

A Constituição do Maranhão em seu art. 272, estabelece que a UEMA goza de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar, de gestão financeira e patrimonial, todavia, na prática subordina-se a uma gestão orçamentária e financeira do Poder Executivo estadual. Assim a presente pesquisa tem como problemática verificar como a UEMA consegue anualmente cumprir suas metas institucionais, ligadas ao tripé ensino, pesquisa e extensão considerando a sua previsão orçamentária e posterior repasse financeiro. Ressalta-se que a análise das despesas da UEMA será realizada no período de dez anos, compreendendo os anos de 2011 a 2021 e para tal intento debruçar-se-á no estudo de quatro Planos Plurianuais do Maranhão, entendendo o que este documento traz acerca da educação e principalmente nos aspectos relacionados à UEMA, especificamente dos programas e suas respectivas ações. Metodologicamente a pesquisa tem cunho descritivo e exploratório, uma vez que para se cumprir o objetivo geral será necessário adentrar no processo orçamentário e nas peculiaridades que envolvem a execução das despesas públicas, para posteriormente compreender como funciona na IES. No que tange os procedimentos para a coleta de dados valer-se-á de pesquisa bibliográfica e documental, principalmente por meio de livros, dissertações de mestrado, e os relatórios de gestão, anuários e os Planos de Desenvolvimento Institucional da UEMA. Como resultado constatou-se a existência do descompasso entre o orçado e o executado ao longo dos anos pesquisados, ademais apesar de se comprovar a existência de cortes orçamentários, esse fato não reflete a principal causa para não se ter o cumprimento das metas institucionais. Também se verificou a necessidade de robustecer o planejamento tanto numa perspectiva orçamentária, como na execução financeira, além do desenvolvimento de mecanismos de monitoramento, controle e avaliação para que se possa ter uma maior aproximação com a previsão orçamentária e a efetiva execução financeira e conseqüentemente uma melhor gestão universitária.

**Palavras-chaves: Ensino Superior; Orçamento Público; Planejamento; Repasse Financeiro; UEMA.**

## ABSTRACT

The Constitution of the State of Maranhão in its article 272 establishes that UEMA enjoys didactic-scientific, administrative, disciplinary, financial and property management autonomy, however, in practice it is subordinated to budgetary and financial management by the state Executive Branch. In this way, the present research has the problem of verifying how the University annually manages to fulfill its institutional goals, linked to the teaching, research and extension tripod, considering its budget forecast and subsequent financial transfer. It should be noted that the analysis of the University's expenses will be carried out over a period of ten years, covering the years 2011 to 2021 and, for this purpose, it will focus on the study of four Multi-Year Plans of the State of Maranhão, understanding what this document brings about education and mainly in aspects related to UEMA, specifically the programs and their respective actions. Methodologically, the research has a descriptive and exploratory nature, in order to fulfill the general objective, it will be necessary to enter the Brazilian budgetary process, as well as the peculiarities that involve the execution of public expenses, to later understand how it works at the University. With regard to the procedures adopted for data collection, bibliographical and documental research will be used, mainly through books, master's dissertations, and management reports, yearbooks and the Institutional Development Plans of UEMA. As a result, it was found that there was a mismatch between what was budgeted and what was executed over the ten years surveyed, in addition, despite proving the existence of budget cuts, this fact does not reflect the main cause for not fulfilling institutional goals. There is also a need to strengthen planning both from a budgetary perspective and in financial execution, in addition to the development of monitoring, controlling and evaluation mechanisms so that it can be closer to budget forecasting and effective financial execution and, consequently, a better university management.

**Keywords:** higher education; public budget; planning; financial transfer; UEMA.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BAPI</b>	Boletim de Análise Político-Institucional
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CNPq</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>CRFB/88</b>	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
<b>DOE/MA</b>	Diário Oficial do Estado do Maranhão
<b>EAD</b>	Educação a distância
<b>FAPEMA</b>	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
<b>FESM</b>	Federação das Escolas Superiores do Maranhão
<b>FPE</b>	Fundo de Participação dos Estados
<b>IES</b>	Instituição de Ensino Superior
<b>IMESC</b>	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIBEX</b>	Programa Institucional de Bolsas de Extensão
<b>PGCE</b>	Plano Geral de Carreiras e Cargos do Estado do Maranhão
<b>PNAP</b>	Programa Nacional de Formação em Administração Pública
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPG</b>	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

<b>PROEXAE</b>	Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Estudantis
<b>PROPLAD</b>	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
<b>PROQUALT</b>	Programa de Qualidade Total dos Programas de Pós-Graduação
<b>RAP</b>	Restos a Pagar
<b>RCL</b>	Receita Corrente Líquida
<b>RGF</b>	Relatório de Gestão Fiscal
<b>RLI</b>	Receita Líquida de Impostos
<b>RREO</b>	Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária
<b>RU</b>	Restaurante Universitário
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SECTEC</b>	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
<b>SECTEC/M A</b>	Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia
<b>SECTI</b>	Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação
<b>SEDUC</b>	Secretaria de Estado da Educação do Estado do Maranhão
<b>SEPLAN</b>	Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento
<b>SIAFEM/MA</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
<b>SIGEF-MA</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado do Maranhão
<b>UAB</b>	Sistema Universidade Aberta
<b>UEMA</b>	Universidade Estadual do Maranhão
<b>UEMANET</b>	Núcleo de Tecnologias para Educação
<b>UFMA</b>	Universidade Federal do Maranhão
<b>UNIVIMA</b>	Universidade Virtual do Maranhão
<b>BAPI</b>	Boletim de Análise Político-Institucional
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CNPq</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>CRFB/88</b>	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
<b>DOE/MA</b>	Diário Oficial do Estado do Maranhão
<b>EAD</b>	Educação a distância



<b>FAPEMA</b>	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
<b>FESM</b>	Federação das Escolas Superiores do Maranhão
<b>FPE</b>	Fundo de Participação dos Estados
<b>IES</b>	Instituição de Ensino Superior
<b>IMESC</b>	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Figura 1**

Classificação Institucional

.....**29**

### **Figura 2**

Modalidades de aplicação – UEMA

.....**34**

### **Figura 3**

Inter-relação entre Sistema e Processo Orçamentário

.....**36**

### **Figura 4**

Processo integrado de planejamento e orçamento

.....**37**

## LISTA DE QUADROS

### Quadro 1

Programas de Governo e Ações Orçamentárias – UEMA (LOA 2022)

31

### Quadro 2

Valores previstos no PPA 2008-2011 para UEMA

56

### Quadro 3

Programas e suas respectivas ações do PPA-MA 2008-2011

57

### Quadro 4

Comparação entre PPA, LOA e Execução financeira dos Programas no Ano de 2011

60

### Quadro 5

Dados sobre a Graduação da UEMA – Ano 2011

61

### Quadro 6

Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu Presencial da UEMA – Ano 2011

62

### Quadro 7

Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu EAD da UEMA – Ano 2011

62

### Quadro 8

Dados sobre a Pós-Graduação Stricto Sensu da UEMA – Ano 2011

62

### Quadro 9

Gastos com Educação no Maranhão no Ano 2011

63

### Quadro 10

Comparação entre PPA, LOA e Execução financeira dos Programas nos Anos de 2012 a 2015

68

### Quadro 11

Dados sobre a Graduação da UEMA – Anos 2012, 2013, 2014 e 2015

70



**Quadro 12**

Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu Presencial da UEMA – Anos 2012, 2013, 2014 e 2015

.....70

**Quadro 13**

Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu EAD da UEMA – Anos 2012, 2013, 2014 e 2015

.....71

**Quadro 14**

Dados sobre a Pós-Graduação Stricto Sensu da UEMA – Anos 2012, 2013, 2014 e 2015

.....72

**Quadro 15**

Gastos com Educação no Maranhão nos Anos 2012, 2013, 2014 e 2015

.....75

**Quadro 16**

Valores previstos no PPA 2016-2019 para UEMA

.....77

**Quadro 17**

Programas e suas respectivas ações do PPA-MA 2016-2019

.....79

**Quadro 18**

Comparação entre PPA, LOA e Execução financeira dos Programas no Ano de 2016

.....81

**Quadro 19**

Dados sobre a Graduação da UEMA – Anos 2016, 2017, 2018 e 2019

.....82

**Quadro 20**

Gastos com Educação no Maranhão nos Anos 2016, 2017, 2018 e 2019

.....84

**Quadro 21**

Diretriz relacionadas à UEMA – PPA 2020-2023

.....88

**Quadro 22**

Valores previstos no PPA 2020-2023 para UEMA

.....89

**Quadro 23**

Programas e suas respectivas ações do PPA-MA 2020-2023

.....**90**

**Quadro 24**

Comparação entre PPA, LOA e Execução financeira dos Programas no Ano de 2020

.....**93**

**Quadro 25**

Dados sobre a Graduação da UEMA – Anos 2020 e 2021

.....**94**

**Quadro 26**

Gastos com Educação no Maranhão nos Anos 2020 e 2021

.....**98**

## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Apresentação dos percentuais entre contingenciamento e execução financeira

.....72

### **Tabela 2**

Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu Presencial da UEMA – Anos 2016, 2017, 2018 e 2019

.....82

### **Tabela 3**

Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu EAD da UEMA – Anos 2016, 2017, 2018 e 2019

.....83

### **Tabela 4**

Dados sobre a Pós-Graduação Stricto Sensu da UEMA – Anos 2016, 2017, 2018 e 2019

.....83

### **Tabela 5**

Apresentação dos percentuais entre contingenciamento e execução financeira

.....84

### **Tabela 6**

Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu Presencial da UEMA – Anos 2020 e 2021

.....94

### **Tabela 7**

Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu EAD da UEMA – Anos 2020 e 2021

.....95

### **Tabela 8**

Dados sobre a Pós-Graduação Stricto Sensu da UEMA – Anos 2020 e 2021

.....96

### **Tabela 9**

Apresentação dos percentuais entre contingenciamento e execução financeira

.....96

## LISTA DE GRÁFICO

### **Gráfico 1**

Composição dos gastos do Maranhão na função educação em % entre 2015 e 2018

.....85

### **Gráfico 2**

Evolução dos gastos com educação no Maranhão em relação à Receita Líquida de Impostos em % entre 2015 e 2018

.....86

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>22</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA</b>	<b>27</b>
2.1	O Orçamento Público	27
2.1.1	CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	28
2.1.2	PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	34
2.2	Os conceitos básicos que envolvem a execução das despesas públicas	39
2.3	O processo de execução orçamentária e financeira da Universidade Estadual do Maranhão	42
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>48</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADO</b>	<b>53</b>
4.1	Plano Plurianual do Estado do Maranhão 2008-2011	54
4.1.1	PROGRAMAS PREVISTOS NO PPA 2008-2011 PARA A UEMA	55
4.1.2	ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA EXECUÇÃO DO PPA 2008-2011	59
4.1.3	CONCLUSÕES	60
4.2	Plano Plurianual do Estado do Maranhão 2012-2015	63
4.2.1	PROGRAMAS PREVISTOS NO PPA 2012-2015 PARA A UEMA	66
4.2.2	ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA EXECUÇÃO DO PPA 2012-2015	67
4.2.3	CONCLUSÕES	69
4.3	Plano Plurianual do Estado do Maranhão 2016-2019	75
4.3.1	PROGRAMAS PREVISTOS NO PPA 2016-2019 PARA A UEMA	77
4.3.2	ANÁLISE FINANCEIRA DA EXECUÇÃO DO PPA 2016-2019	80
4.3.3	CONCLUSÕES	82
4.4	Plano Plurianual do Estado do Maranhão 2020-2023	87
4.4.1	PROGRAMAS PREVISTOS NO PPA 2020-2023 PARA A UEMA	89
4.4.2	ANÁLISE FINANCEIRA DA EXECUÇÃO DO PPA 2020-2023	92
4.4.3	CONCLUSÕES	94
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>101</b>
	Referências	109



## 1

## INTRODUÇÃO

Cabe iniciar esta introdução informando que a presente pesquisa aprofundará acerca dos Planos Plurianuais do Estado do Maranhão, atendo-se principalmente acerca da educação no Estado, para posteriormente ir afinando os aspectos que esse documento traz acerca da UEMA, decidindo-se tratar especificamente sobre os programas e suas ações definidas para a Universidade.

Tendo como ponto de partida os Planos Plurianuais entender-se-á o procedimento orçamentário e financeiro desde o seu início, ou seja, desde o seu planejamento para um período de quatro anos, para depois se adentrar na previsão orçamentária anual, por meio das Leis Orçamentárias Anuais e posterior execução financeira.

A escolha por abordar os programas e ações dos Planos Plurianuais deu-se porque se queria compreender as metas institucionais que estavam sendo concebidas pela Universidade ao longo dos anos, bem como, entender o que estava sendo efetivamente cumprido.

Ante esses esclarecimentos expõe-se que a importância desta pesquisa está não somente por apresentar quatro Planos Plurianuais, mas por adentrar por meio desses documentos nos aspectos da educação no Estado do Maranhão, pelo fato de não se ater somente a análise orçamentária e financeira da Universidade, mas ao que está por trás das peças e documentos orçamentários e financeiros, e conseqüentemente apresentando também os aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais do período analisado.

Ademais, a pesquisa contribui para situar a UEMA no sentido da percepção de onde e como chegou, os avanços e retrocessos das suas metas institucionais, e logo, dando-lhe a possibilidade de visualizar e escolher onde pretende chegar e em quais aspectos deve melhorar e como fazer isso, além de ser um valioso banco de dados para auxiliar no ensino, pesquisa e extensão, por apresentar os dados tanto da graduação como da pós-graduação, individualizando os pontos fortes e fracos.



No aspecto metodológico a contribuição desta pesquisa é que em sua inferência de natureza descritiva traz uma inovação, por tratar de uma universidade pública no Nordeste do país, em um período de análise de dez anos, debruçando-se no tema necessário de ser abordado que é o orçamento público brasileiro e execução financeira, além de esmiuçar no tripé ensino, pesquisa e extensão, verificando na prática como se concretiza.

Ante o exposto, informa-se que a pesquisa tem o seguinte problema: entender como a UEMA consegue anualmente cumprir suas metas institucionais, considerando a previsão orçamentária e o posterior repasse financeiro.

Partindo-se dessa problemática traçou-se como objetivo geral, analisar a previsão orçamentária e o posterior repasse financeiro para a UEMA no período de 10 (dez) anos, compreendido entre 2011 a 2021, este período justifica-se para ter-se a possibilidade de entender o problema da pesquisa em mais de um exercício de um reitorado e também na mudança de governo do Poder Executivo estadual, além de poder realizar a análise numa perspectiva de quatro Planos Plurianuais, quais sejam: 2008 a 2011, 2012 a 2015, 2016 a 2019, 2020 a 2023.

No que tange à previsão orçamentária, far-se-á a análise em duas perspectivas, primeiramente irá se tratar acerca dos Planos Plurianuais e depois as Leis Orçamentárias Anuais.

Desses Planos explorar-se-ão as principais metas, diretrizes e objetivos traçados pelo Governo, dando-se enfoque ao que foi abordado sobre a educação, não somente numa perspectiva do ensino superior, mas da educação no Estado do Maranhão, para que se tenha a percepção do que foi sendo priorizado em cada Plano pelo Governo, depois abordar-se-ão os programas e suas ações que foram concebidos para a UEMA, ao longo desses dez anos.

Com a exposição de todos os programas relacionados à UEMA, passar-se-á para a sua análise orçamentária e financeira através de quadros e tabelas apresentando numa perspectiva orçamentária o valor previsto no PPA e na LOA, para cada programa, em cada exercício financeiro. E na perspectiva financeira, expor-se-á o que efetivamente foi pago.

Apresentado isso, far-se-á a relação LOA/PPA e PAGO/LOA, apresentando em percentual aquilo que se aproximou à previsão



orçamentária anual, do que estava previsto no PPA. E depois, também em percentual, dispor-se-á o que foi efetivamente pago, do que foi concebido em cada Lei Orçamentária Anual.

Desta forma, será possível analisar o orçamento da IES numa perspectiva mais a longo prazo, ou seja, daquilo que foi concebido nos Planos Plurianuais. Depois, a curto prazo, através das Leis Orçamentárias Anuais, até chegar-se à execução financeira. Em suma, a pesquisa investigará se a LOA atende ao previsto no PPA, e depois, ver-se-á se os repasses financeiros obedecem ao que fora previsto na LOA.

Cabe explicar que por essa relação entre variáveis, os programas previstos para a UEMA nos Planos Plurianuais, servirão de ponto de partida para a análise a ser concretizada, por entender-se que os programas e suas respectivas ações, caracterizam bem as metas institucionais da Universidade, facilitando dessa forma, a concretização do objetivo geral da pesquisa.

Nesse momento de organização da pesquisa, pensou-se nas hipóteses a serem refutadas e/ou confirmadas, a primeira seria: há descompasso entre o orçado e o executado nos programas da UEMA, tendo como parâmetro os recursos consignados nos Planos Plurianuais e nas Leis Orçamentárias Anuais, e posterior execução financeira. A outra hipótese é: a UEMA sofre com cortes orçamentários, considerando que deveria haver um equilíbrio entre as metas institucionais e a realidade orçamentária e financeira, o que refletiria também em um equilíbrio entre receita e despesa.

Ademais, para o desenvolvimento da pesquisa também é necessário que se cumpra com os objetivos específicos e nesse aspecto tem-se como primeiro objetivo, expor as peculiaridades que envolvem o orçamento público no Brasil, desde o seu planejamento até a execução, tendo como corte temporal a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil-CRFB/88, posteriormente, apresentar os conceitos básicos que envolvem a execução orçamentária e financeira das despesas públicas.

E por se tratar de um estudo de caso, depois afunilar a pesquisa tratando acerca da UEMA, descrevendo as suas peculiaridades no processo orçamentário e financeiro, bem como, o entendimento dos seus prazos, estrutura e atividades desenvolvidas na gestão universitária.



Feitas tais considerações introdutórias, passa-se aos demais elementos da pesquisa.





## 2

## REVISÃO DE LITERATURA

Para o cumprimento do objetivo geral proposto e consequentemente o desenvolvimento desta pesquisa, neste capítulo aprofundar-se-á nos três objetivos específicos delineados.

### 2.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO

A presente pesquisa estabeleceu como corte temporal para tratar sobre o orçamento público a promulgação da CRFB/88, apesar de informar os estudiosos, que a matéria no Brasil tem origem no período colonial, com a vinda da Família Real de Portugal para o Brasil, quando Dom João VI iniciou a organização das finanças, a cobrança de tributos, a criação do Erário Público (Tesouro) e do regime de contabilidade (GROSCHUPF, 2015 *apud* GIACOMONI, 2010).

De acordo com Salto e Pellegrini (2020) a partir da CRFB/88 se redesenhou o vínculo entre planos e orçamentos, em um modelo com significativa participação legislativa, numa nova correlação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (como se verá no subcapítulo 2.1.2. *Processo Orçamentário*), além de maior disciplina fiscal à função planejamento, veja-se:

A Constituição de 1988, assim, institui uma forte vinculação entre orçamentos públicos e planos governamentais, estabelecendo uma concatenação lógica em que a lei orçamentária estaria subordinada ao PPA e à LDO – diplomas jurídicos ordenadores da alocação de recursos. Na linguagem constitucional, a LDO deve ser compatível com o PPA e orientar a elaboração dos orçamentos anuais (SALTO e PELLEGRINI, 2020, p. 399).

A CRFB/88 “reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada” (GIACOMONI, 2010, p. 53). Além dos planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento, que devem ser elaborados em consonância com os planos plurianuais (Art. 165, §4º da CRFB/88).

Nessa relação entre planejamento e orçamento, apresenta-se um conceito da obra *O Choque de Gestão em Minas Gerais* (2006) que reflete bem toda a ideia que se pretende abordar nesta pesquisa, veja-se:

Planejar é escolher; escolher a visão de futuro (o propósito da organização); escolher os alvos (as metas principais ou mobilizadoras); escolher os caminhos, as estratégias e táticas, os projetos, as ações, os responsáveis e os prazos; e, especialmente, escolher o que não será feito (VILHENA, MARTINS, MARINI, GUIMARÃES, 2006, p. 45).

Ante o exposto conclui-se que o orçamento é um documento que representa as prioridades de um governo em seus aspectos econômico, político e social, não sendo apenas um documento formal, uma peça de previsão de receitas e autorização de despesas, mas um instrumento de planejamento que representa decisões políticas, estabelece ações prioritárias e traduz orientações e opções políticas (VIAN, MELLO e BOEIRA, 2002 *apud* SILVA, 2017).

## 2.1.1 Classificações Orçamentárias

Para ao longo da pesquisa ser possível situar a UEMA no seu processo de execução orçamentária e financeira é necessário que antes se aborde sobre as classificações orçamentárias e processo orçamentário brasileiro.

A classificação institucional, considerada por James Giacomoni (2010, p. 90), como a mais antiga das classificações, “sendo um critério classificatório indispensável para a fixação de responsabilidades e os consequentes controles e avaliações”, constitui-se por duas categorias: órgão e unidade orçamentária.

De acordo com Wellington de Lima (2013, p. 32) a primeira finalidade dessa classificação é “tornar evidente as unidades administrativas incumbidas da execução da despesa”. E os artigos 13 e 14 da Lei nº 4.320/64 esclarecem que órgão é no sentido de órgão de governo ou unidade administrativa e unidade orçamentária é a repartição do órgão ou um agrupamento de serviços que se subordinam a determinado órgão (GIACOMONI, 2010). No Estado do Maranhão como órgão tem-se a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação-SECTI e a UEMA é a unidade orçamentária.

**Figura 1** - Classificação Institucional



**Fonte:** Elaboração própria a partir de GIACOMONI (2010).

Sendo assim, a UEMA, tem a responsabilidade de planejar e executar alguns projetos e atividades e a competência para autorizar despesa e posteriormente empenhá-la, sendo um centro de planejamento, elaboração e execução orçamentária, controle interno e de custos (GIACOMINI, 2010).

Cabe destacar que há autores que dispõem a classificação institucional em três níveis: órgão (maior nível de agregação de serviços ou atribuições), unidade orçamentária (nível intermediário e/ou final de agregação de serviços) e unidade administrativa (menor nível que não possui autonomia orçamentária) (MATOS, 2017).

A classificação institucional, permite a identificação da distribuição dos recursos entre os órgãos governamentais, todavia, não possibilita a visualização dos objetivos do gasto público, bem como do seu impacto no âmbito social, político e econômico (MATOS, 2017).

Dessa forma, inclusive considerando os objetivos geral e específicos desta pesquisa, é essencial que neste subcapítulo, se trate sobre a classificação funcional-programática, e neste aspecto, cita-se a edição da Portaria Seplan/PR nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que instituiu para todos os entes da federação essa classificação, numa tentativa de modernizar e privilegiar a função de planejamento governamental, inclusive através do orçamento com base em programas, tendo este as

seguintes categorias: programa, projeto, atividade, operações especiais (BARCELOS e CALMON, 2014).

As Portarias Ministeriais n.ºs 117, de 12 de novembro de 1998 e 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foram as normas que atualizaram a discriminação da despesa por funções (de que tratam o inciso I do §1º do art. 2º e o §2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320/1964) e estabelecem os conceitos de função, subfunção, programa, atividade e operações especiais.

Adentrando nas categorias, cabe expor as seguintes conceituações:

- 1) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- 2) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- 3) Operações especiais: são despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (MATOS, 2017, p. 27).

Por exigências das leis de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária federal tem uma quinta categoria nas classificações por programas: o subtítulo (GIACOMONI, 2010).

Cabe pontuar que os programas funcionam como elementos integradores do processo de planejamento e orçamento, ao estabelecerem uma linguagem comum para o PPA, a definição das prioridades e metas na LDO e a elaboração dos Orçamentos Anuais e programação orçamentária e financeira (GIACOMONI, 2010).

Visualizando na prática a funcionalidade dos programas nos Planos Plurianuais, pode-se afirmar que são o principal instrumento para promover a integração entre os entes e os setores com o objetivo de concretizar as políticas públicas. Possibilitando a atuação governamental, uma vez que propiciam a articulação entre um grupo de ações que possuem objetivos comuns preestabelecidos, cuja mensuração é realizada por meio de indicadores definidos no próprio Plano, como se verá nas tabelas e quadros dispostos no Capítulo 4 (NEVES, 2013).

Esses programas podem ser classificados da seguinte forma: 1) Programas Temáticos, que refletem no PPA a agenda do governo, organizada pelos temas de políticas públicas, além de orientarem a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade e 2) Programas de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado, que funcionam como instrumentos do PPA, para assegurar o apoio, a gestão e a manutenção da ação governamental (MATOS, 2017).

Exemplificando, na UEMA a Lei Orçamentária Anual de 2022, possui 7 (sete) programas e 21 (vinte e uma) ações orçamentárias, conforme a estrutura programática disposta no Quadro 1:

<b>Quadro 1 - Programas de Governo e Ações Orçamentárias – UEMA (LOA 2022)</b>	
<b>PROGRAMAS E AÇÕES DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO (2022)</b>	
<b>PROGRAMAS</b>	<b>AÇÕES</b>
0103 – Extensão Universitária e Assuntos da Comunidade	2938 – Promoção de Eventos Científicos, Tecnológicos e Socioculturais
	3329 – Implantação e Modernização de Unidades de Atendimento Veterinário
	4755 – Promoção da Extensão Universitária
	4802 – Restaurante Universitário
	4853 – Cartão Transporte Universitário
	4877 – Fomento a Assistência Estudantil
	4967 – Atendimento Veterinário
0177 – Ensino de Graduação	2118 – Formação de Ensino Superior
	3321 - Expansão da Graduação
	4875 - Mais Qualidade Acadêmica
0354 – Gestão Universitária	4878 – Valorização, Formação e Capacitação dos Profissionais da Educação Superior
	4879 - Desenvolvimento Institucional
	4880 - Manutenção e Operacionalização dos Campi
0593 – Pesquisa e Pós-graduação	4167 – Ensino de Pós-graduação
	4803 – Ciência, Tecnologia e Inovação
0615 – Ampliação e Modernização da Infraestrutura	3278 – Implantação e Modernização dos Campi
0411 – Apoio Administrativo	0900 – Contribuição à Previdência do Servidor Público Estadual
	0901 – Contribuição ao Regime Geral de Previdência
	0963 – Contribuição para o Fundo de Benefícios dos Servidores Públicos
	4457 – Administração da Unidade
0499 – Operação Especial	0903 – Sentenças Judiciais

**Fonte:** Elaboração própria com base na Lei Orçamentária Anual do Estado do Maranhão (2022)



Ante a exposição do Quadro 01 e para finalizar as considerações acerca da classificação funcional-programática, cabe expor que os programas foram concebidos em um momento em que era fundamental assegurar a integração de funções básicas da gestão governamental, quais sejam: planejamento, orçamento, monitoramento, avaliação e controle dos recursos públicos (BARCELOS e CALMON, 2014). Diante dessas funções amadureceu-se a ideia de uma ação governamental que pudesse atacar as demandas sociais, veja-se:

À moda da pura lógica das consequências (March, 1994), um “programa orçamentário” nasceria sempre que o governo reconhecesse um problema. Cabe a ele o papel de articular as iniciativas de enfrentamento ao problema, o qual será aferido por indicadores (Grossi et al., 2008:31). Portanto, a “programação” da despesa se traduzirá por alocar recursos públicos em ações (atividades, projetos e operações especiais) capazes de gerar os produtos necessários ao combate das causas do problema. Por meio de metas (volume de produtos) que concorrem para o objetivo do programa (resolver ou aplacar um problema), ações orçamentárias do governo alinham a despesa pública à obtenção dos resultados pretendidos. Nesse sentido, programas e ações tornaram-se o fio condutor de cada uma das fases do ciclo da despesa (BARCELOS e CALMON, 2014, p. 168).

Esta citação torna-se importante para esta pesquisa, pois justifica porque se optou por abordar os programas da UEMA, na estrutura apresentada no *Capítulo 4*, justamente para que se pudesse analisar os problemas da IES a cada ciclo dos quatro Planos Plurianuais, por meio da análise de cada programa e sua respectiva ação.

Já a classificação por natureza de despesa tem a seguinte organização: categorias econômicas, grupos de natureza de despesa, modalidades de aplicação e elementos de despesa.

As categorias econômicas são as despesas correntes e despesas de capital, “tendo como objetivo principal identificar os gastos que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital” (MATOS, 2017, p. 29).

De acordo com a Lei nº 4.320/64, as despesas correntes são constituídas pelos seguintes grupos: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes. E nas despesas de capital são: os investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

De acordo com a 9ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (p. 83) os investimentos são “despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente”.

Em suma, as despesas de capital têm como objetivo gastar para ter como contrapartida o aumento do patrimônio do ente (PISCITELLI, 2011). E nas despesas correntes, destacam-se as de pessoal e encargos sociais, mais conhecida como “despesas de pessoal”, que é todo gasto com servidores ativos, inativos e o pagamento de pensões, incluindo nesse gasto, não apenas a remuneração, mas os direitos trabalhistas, como contribuição previdenciária patronal, auxílio alimentação, vale transporte etc. (SALTO e ALMEIDA 2016).

Ainda sobre as despesas de pessoal, pontua-se que a CRFB/88 em seu art. 169 estabeleceu o limite desse gasto, posteriormente a LRF consolidou esse limite para os servidores públicos nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nos municípios e estados (SALTO e ALMEIDA, 2016).

Já o grupo de natureza de despesa “possibilita a identificação, de forma sintética, do objeto de gasto e a aglutinação daqueles que possuem a mesma natureza” (MATOS, 2017, p. 31). E as modalidades de aplicação, “destinam-se a indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidade” (GIACOMONI, 2010, p. 111).

Esclarecem-se as seguintes definições: 1) Transferências: à União, aos Estados e ao Distrito Federal, aos Municípios, às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, às Instituições Multigovernamentais, aos Consórcios Públicos, ao exterior; 2) Aplicações: diretas decorrentes de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social; 3) a definir.

Entre as modalidades de aplicação na UEMA, apenas têm-se as aplicações diretas e as aplicações diretas decorrentes de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

**Figura 2** - Modalidades de aplicação – UEMA

Modalidade de Aplicação	
COD	Descrição
90	Aplicação Direta
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

**Fonte:** Elaboração própria com base na Lei Orçamentária Anual do Estado do Maranhão (2022)

Por fim, sobre os elementos de despesa, que “é a mais analítica das classificações, e sua finalidade básica é propiciar o controle contábil dos gastos, tanto pela própria unidade orçamentária ou órgão de contabilidade, como pelos órgãos de controle interno e externo” (GIACOMONI, 2010, p. 113).

Para Espírito Santo a compreensão das classificações orçamentárias é necessária para se obter respostas a diversos questionamentos, entendendo que para cada indagação há uma forma de classificação própria, e desta forma, “a adequada classificação orçamentária é extremamente importante para a transparência e compreensão dos fenômenos que ocorrem no desenvolvimento do orçamento público” (2011, p. 43).

### 2.1.2 Processo Orçamentário

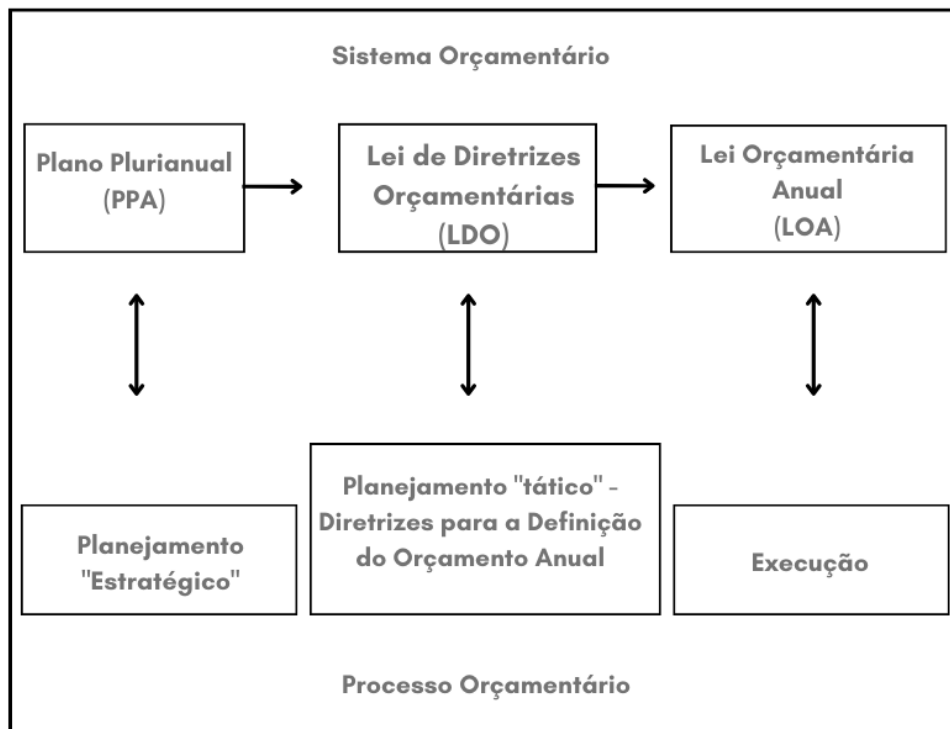
Para James Giacomoni (2010, p. 206) “o documento orçamentário (a lei do orçamento com seus anexos) é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário”. Sendo composto por quatro etapas: 1) elaboração da proposta orçamentária, 2) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária, 3) execução orçamentária, 4) controle e avaliação da execução orçamentária.

Cumpra-se destacar que o processo orçamentário está intimamente ligado à necessidade de planejamento a curto e longo prazo, nesse aspecto, expondo-se o seguinte:

O processo orçamentário não pode ser visto como auto suficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente – elaboração da proposta orçamentária – é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Por isso, como acontece com o sistema, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento (GIACOMONI, 2010, p. 211).

Em suma, o orçamento enquanto sistema é composto por três leis: o PPA, a LDO e a LOA. E, enquanto processo, constitui-se efetivamente na elaboração e na execução cujos limites de atuação estão definidos no sistema (GROSCHUPF, 2015).

**Figura 3 -** Inter-relação entre Sistema e Processo Orçamentário

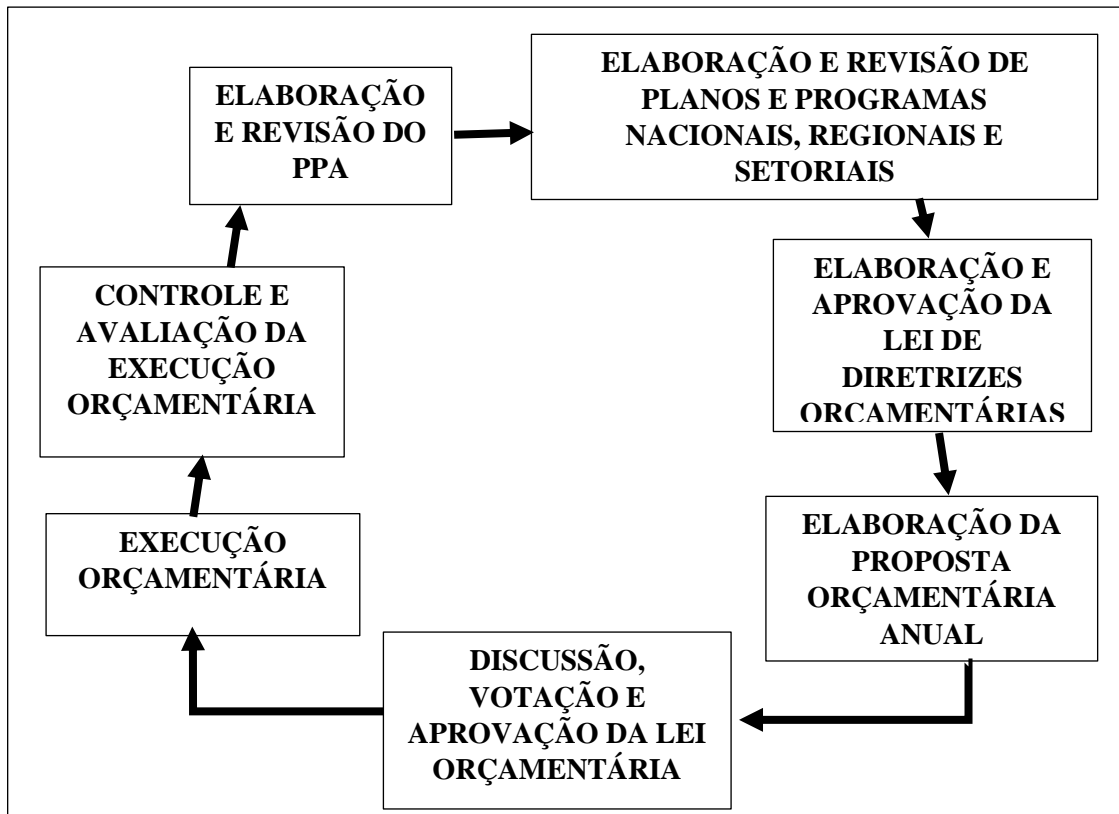


**Fonte:** Extraído de Groschupf, (2015, p.50)

Inclusive foi a CRFB/88 que concebeu o PPA e a LDO, e por meio do princípio da universalidade oportunizou a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum. O PPA e a LOA precisam estar integrados, uma vez que a LDO fornece orientações para a elaboração dos orçamentos anuais, destacando-se que da

programação plurianual precisa ser executado como meta e prioridade em cada orçamento anual (GIACOMONI, 2010). Em suma, “o PPA e LDO são instrumentos definidores dos parâmetros e diretrizes para a elaboração e execução da LOA” (SILVA, 2017, p.3).

**Figura 4** - Processo integrado de planejamento e orçamento



**Fonte:** Extraído de Giacomoni (2010, p. 213).

O PPA representa “a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual” (GIACOMONI, 2010, p. 219). Em suma, resume-se:

O PPA tem como função apresentar um planejamento de médio prazo para as políticas governamentais, com grandes linhas programáticas que serão materializadas na LOA, em acordo com as disposições fixadas pela LDO, quanto aos objetivos e metas para o PPA (BECKMAN, 2010, p. 17).

Quanto ao seu período de vigência, cobrirá o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato presidencial e o final do primeiro exercício do mandato subsequente, sendo esta regra extensiva aos demais entes da Federação (GIACOMINI, 2010).

Em relação ao prazo, esclarece-se que o projeto de lei do PPA será encaminhado pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional até quadro meses antes do encerramento do exercício – 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa – 22 de dezembro. No âmbito dos demais entes da Federação, a legislação própria poderá fixar outro calendário tendo em vista atender peculiaridades locais (GIACOMONI, 2010).

Tendo sido editados oito PPAs, um no governo Collor, dois nos governos Fernando Henrique Cardoso, dois nos governos Lula, dois nos governos Dilma e um no governo Bolsonaro, quais sejam: o PPA Inaugural (1991-1995); o “Investir para Crescer” (1996-1999); o “Avança Brasil” (2000-2003); o “Brasil de Todos” (2004-2007); o “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011); “Plano Mais Brasil” (2012-2015); “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social (2016-2019) e “Planejar, Priorizar, Alcançar”(2020-2023) (SALTO e PELLEGRINI, 2020).

Já a LDO, de acordo com a CRFB/88, compreenderá as metas e prioridades da administração pública, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas. Em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Art. 165, §2º, da CRFB/88).

Para James Giacomoni (2010) a LDO representa uma inovação ao processo orçamentário, tornando-o mais transparente, além de ter contribuído para ampliação da participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas. Outrossim, vem sendo utilizada como veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento. Destaca-se que “o orçamento deve traduzir uma exposição completa do programa financeiro e do plano de ação do Governo para determinado exercício, ao invés de ser um mero relacionamento de receitas e despesas” (BECKMAN, 2010, p. 12).

A LRF por meio do seu Capítulo II, Seção II, ampliou o significado e a importância da LDO ao atribuir-lhe a incumbência de disciplinar

inúmeros temas específicos, e considerando os fins desta pesquisa, bem como o que será abordado nos próximos capítulos, destacam-se: equilíbrio entre receitas e despesas; programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo, trinta dias após a publicação da lei orçamentária (GIACOMINI, 2010).

Em relação aos prazos, o projeto da LDO é encaminhado ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício – 15 de abril -, e devolvido para a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa – 17 de julho. Os demais entes da federação, têm liberalidade para adotar prazos diferentes, desde que a aprovação da LDO se dê em tempo hábil para cumprir a finalidade de orientar a elaboração do projeto da LOA (GIACOMONI, 2010).

A LOA compreenderá os orçamentos: 1) Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; 2) De investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e 3) Da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (Art. 165, §4º, da CRFB/88).

“A norma geral que disciplina a apresentação da proposta e da lei orçamentária é ainda a Lei nº 4.320/64. Elaborada pelo Poder Executivo e apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo” (GIACOMONI, 2010, p. 230).

Numa perspectiva do que vai ser mais adiante abordado nesta pesquisa, neste momento, ao tratar sobre a LOA, expõe-se um entendimento exposto num Estudo Técnico da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, no ano de 2022:

Em sua estruturação moderna, por programas, a LOA deve ser encarada como leis de fins. Isso significa que as ações orçamentárias não são “peças soltas” no ambiente de planejamento governamental. As ações finalísticas do orçamento têm compromisso com entregas na forma de bens e serviços, que por sua vez visam contribuir para a melhoria das condições socioeconômicas do País. Por isso as ações finalísticas da LOA são expressamente dotadas de produtos e

respectivas “metas físicas”, que quantificam as entregas associadas a cada dotação orçamentária. Essa informação deve ser levada mais a sério (TOLLINI e BIJOS, 2022, p. 6).

Realiza-se a transcrição desta passagem do Estudo, com duas intenções: a primeira, no sentido de fixar a importância da LOA e a segunda é que no avanço desta pesquisa, na medida da apresentação dos dados na UEMA, ser possível refletir se os objetivos dos programas foram se concretizando ao longo dos últimos dez anos.

Cabe ainda dispor que o orçamento no modelo atual deve ainda conter as seguintes variáveis: a) as diretrizes ou macro objetivos da gestão governamental; b) os programas; c) os objetivos de cada programa; d) as ações de cada programa; e) o produto a ser gerado; f) a execução orçamentária (despesa) das ações (GROSCHUPF, 2015).

No que tange aos prazos, em esfera federal, o projeto de lei é encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício – 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa – 22 de dezembro. Os demais entes podem tratar sobre esta matéria em suas constituições e leis orgânicas (GIACOMONI, 2010).

Feitas estas considerações, passa-se a adentrar acerca das peculiaridades que envolvem a execução das despesas públicas.

## **2.2 Os Conceitos Básicos Que Envolvem A Execução Das Despesas Públicas**

Para posteriormente adentrar na análise dos dados orçamentários e financeiros da UEMA, e testar as hipóteses, faz-se necessário apresentar os conceitos básicos que permeiam a execução das despesas públicas. Uma vez que na análise dos dados, no próximo capítulo, nas tabelas e quadros ir-se-á realizar um comparativo entre o planejado no PPA, orçado na LOA, e depois a execução financeira, por isso, justifica-se a importância de abordar alguns conceitos neste subcapítulo.

Inicialmente cabe pontuar que a execução das despesas públicas remete “as decisões e as escolhas expressas na lei orçamentária assumem natureza financeira na forma de fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro” (GIACOMONI, 2010, p. 295). E



a LRF estabelece a necessidade de haver um equilíbrio numérico entre receitas e despesas, para afastar o déficit ou superávit, o que representa o princípio do equilíbrio orçamentário (PISCITELLI, 2011). Todavia, os dados dos últimos dez anos da UEMA demonstrarão que esse equilíbrio na prática não se concretiza.

Ademais tanto na execução orçamentária como na financeira, a LRF em seu art. 8º estabelece como termo inicial da despesa a publicação dos orçamentos, devendo a lei orçamentária discriminar receitas e despesas, para então o Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Na perspectiva da Lei nº 4.320/1964, especificamente o art. 34, informa que somente após a publicação da LOA é que se desenvolve a execução orçamentária.

Devendo todas as receitas e despesas estarem previstas na LOA, em obediência ao princípio da universalidade, previsto nos artigos 165, §5º da CRFB/88 e 6º da Lei nº 4.320/1964 (PISCITELLI, 2011). Inclusive, o art. 167, inc. I da CRFB/88 veda o início de programas e projetos não incluídos na LOA, sendo assim:

[...] ainda que tenha havido previsão no PPA ou na LDO acerca da realização de despesas vinculadas a determinadas ações ou programas governamentais, o efetivo gasto e, assim, a execução do projeto, somente poderão ir adiante se houver previsão específica quanto às receitas e despesas na LOA (PISCITELLI, 2011, p. 62).

Ademais, deve-se observar: a) a anualidade do orçamento; b) a votação do orçamento antes do início do exercício; c) o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade); d) a não vinculação de itens da receita a despesas específicas (GROSCHUPF, 2015).

Observado tudo isso, é possível dar início aos gastos públicos, sendo o primeiro passo a realização do empenho da despesa (materializada pela nota de empenho), que representa a vinculação da receita orçamentária com uma determinada despesa (específica) (PISCITELLI, 2011). O art. 58 da Lei nº 4.320/1964 assegura que o empenho é “ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição”.

Nas explicações de James Giacomoni (2010), após empenho e efetivada entrega do bem ou a prestação do serviço, passa-se para a liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido do credor. Em seguida no estágio de pagamento, tem-se a emissão da ordem de pagamento e o pagamento propriamente dito. Numa perspectiva dos programas previstos para a UEMA, pode a despesa também se referir a pagamento de bolsas e auxílios a discentes, docentes e colaboradores. Cabe pontuar que nesta pesquisa usar-se-á o termo “execução financeira” para tratar da despesa empenhada e efetivamente paga.

Ressalta-se que pode ocorrer a situação da despesa empenhada não ser paga até o final do exercício financeiro, gerando-se a necessidade de inscrevê-la em Restos a Pagar, conforme o art. 36 da LRF. Distinguindo-se que as despesas classificadas como Restos a Pagar-RAP, processadas, são aquelas em que já houve a liquidação da despesa até o dia 31 de dezembro, e não processadas, são as que ficaram pendentes de liquidação.

Em suma, a execução da despesa orçamentária se concretiza em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Não podendo haver inversão de nenhuma dessas fases (GROSCHUPF, 2015).

No Brasil, o exercício financeiro observado pelo setor público coincide com o ano civil, logo, os orçamentos anuais são executados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano (GIACOMONI, 2010). Lembrando que somente a LDO e a LOA observam ao princípio da anualidade, em atendimento ao *caput* do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, sendo importante seu cumprimento pelo que segue:

Trata-se de garantir que as contas públicas e as previsões respectivas sejam reavaliadas ano a ano, seja do ponto de vista político, pelas mãos do Congresso Nacional, que aprova a proposta orçamentária para o exercício seguinte e, assim, tem oportunidade de fiscalizar as contas do ano anterior, seja do ponto de vista financeiro, para representar o encerramento das atividades de obtenção de receitas e dispêndio de dinheiro público (PISCITELLI, 2011, p. 38).

Cabe assinalar que “o comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária” (GIACOMONI, 2010, p. 295). Sendo inegável que o gestor público acaba tendo que fazer escolhas difíceis,

como optar por qual despesa executar, qual parcela da sociedade não será contemplada, o que será priorizado em uma gama de prioridades, entre outras situações.

## **2.3 O Processo De Execução Orçamentária E Financeira Da Universidade Estadual Do Maranhão**

Após adentrar nas peculiaridades que envolvem o orçamento público, bem como, na execução da despesa pública, neste subcapítulo tratar-se-á como se concretiza o processo de execução orçamentária e financeira da UEMA.

Inicialmente, informa-se que a Constituição do Estado do Maranhão, dedica o Capítulo II as Finanças Públicas, se subdividindo em duas Seções, a primeira tratando acerca de Normas Gerais (nos artigos 133 a 135) e, depois, sobre os Orçamentos (sequencialmente nos artigos 136 a 140).

No que tange às fontes de financiamento da educação superior, pode-se afirmar que estão identificadas na CRFB/88, nas Constituições Estaduais, além das Leis Orgânicas dos municípios (SILVA, 2017). Sendo possível identificar três modelos de financiamento, ou seja, de destinação de verbas, quais sejam: incremental, contrato de gestão e fórmulas.

No incremental as verbas são alocadas de acordo com o orçamento do ano anterior, considerando o cenário econômico e político. No contrato de gestão, o recurso é orientado pelos interesses da Administração Pública e o repasse se concretiza por meio de contrato assinado entre o Estado e a Universidade, tendo em conta o cumprimento de metas pactuadas entre as partes. No financiamento por fórmulas são estabelecidos indicadores de gestão e de desempenho acadêmico (SILVA, 2017).

No que tange à UEMA o financiamento se concretiza no modelo incremental, uma vez que no Estado do Maranhão o orçamento é elaborado de acordo com o plano de governo, no qual cada unidade orçamentária elabora sua proposta de orçamento e encaminha para o órgão central de planejamento, sendo este o responsável pela consolidação do orçamento do Governo do Estado (BECKMAN, 2010).

Ressalta-se que independentemente do modelo de financiamento, a CRFB/88 em seu art. 207 consagra as universidades a autonomia universitária (em um viés didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial), estabelecendo a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, garantindo a gratuidade nos estabelecimentos oficiais e assegurando o ingresso por concurso público e o regime jurídico único. (SILVA, 2017).

A Constituição do Estado do Maranhão em seu art. 272, reproduzindo a previsão constitucional acima exposta, também consagra à UEMA autonomia universitária didático-científico, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Esta autonomia relaciona-se à gestão de uma universidade, levando em conta sua capacidade no tocante à tomada de decisão, principalmente no âmbito do direcionamento das ações acadêmicas e considerando as questões de ordem administrativa e financeira (SANTOS JUNIOR, 2022).

Aprofundando acerca da autonomia da UEMA, numa perspectiva orçamentária, podem-se realizar-se algumas ressalvas, uma vez que a autonomia não é exercida plenamente, pois “o seu orçamento anual ainda permanece centralizado e controlado pelo órgão da Administração Pública Estadual responsável pela coordenação e administração das finanças do Estado, no caso a Secretaria de Planejamento” (BECKMAN, 2010, p. 38). Esta configuração obedece ao princípio da unidade, previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, então veja-se:

Trata-se, aqui, da necessidade de haver um único orçamento para cada ente da Federação, observada a periodicidade anual. O objetivo estaria na possibilidade de verificar todas as receitas e todas as despesas a um só tempo e, ainda, identificar a existência ou não de equilíbrio orçamentário (PISCITELLI, 2011, p. 37).

Dessa forma, anualmente a UEMA elabora sua proposta orçamentária a partir dos tetos estabelecidos pelo Poder Executivo Estadual, que também define o valor das parcelas mensais a serem repassadas (BECKMAN, 2010). A proposta orçamentária da UEMA é elaborada pela Pró-Reitoria de Planejamento a Administração-PROPLAD, na qual, são consolidados os programas, projetos e ações e as respectivas fontes de recursos para o exercício.

Cabe ressaltar que a LDO consignará o percentual nunca inferior a 20% dos recursos constitucionais previstos no art. 220 da Constituição do Estado do Maranhão, em apoio às atividades do ensino superior público estadual (parágrafo único, do art. 272 da Constituição do Estado do Maranhão). Esse artigo é o reflexo do comando constitucional, que estabelece a educação como uma despesa vinculada e obrigatória, ou seja, o Estado tem a obrigação de efetivar gastos mínimos nessa pasta.

A explicação para essa obrigação é a ideia de que a educação é tão importante para a sociedade, que não se deve deixar nas mãos de deputados, senadores e vereadores a decisão final sobre quanto investir nessa área (SALTO e PELLEGRINI, 2020). Estabelecendo o art. 212 da CRFB/88 os seguintes percentuais para as despesas com educação: 18% (dezoito) por cento para a União e 25% (vinte e cinco) por cento para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Sendo esses percentuais “anuais e calculados sobre a receita de impostos, inclusive aquelas provenientes das transferências constitucionais decorrentes da repartição da arrecadação tributária” (PISCITELLI, 2011, p. 100).

Desta forma, aponta-se que parte da arrecadação da receita dos impostos já nasce vinculadas a despesas específicas, como a educação, inclusive incorrendo em inconstitucionalidade, quando a elaboração dos orçamentos não considera o comando constitucional (PISCITELLI, 2011).

Ante o exposto, considerando os percentuais expostos nas constituições federal e estadual, pontua-se que no Estado do Maranhão, 5% das receitas líquidas de imposto são destinadas à educação superior. O autor Giambiagi (2021, p. 203) pontua que “as despesas formalmente obrigatórias, resultantes das vinculações, apenas evitam que os cortes que tiverem que ocorrer incidam sobre elas, reduzindo a parcela do orçamento que é possível cortar”. Pontua-se que isso é numa perspectiva orçamentária, o que não impede que no repasse financeiro haja cortes, é o que a pesquisa irá averiguar no capítulo destinado à análise de dados e se isso impacta no cumprimento das metas institucionais.

Em relação ao sistema para a gestão da execução orçamentária e financeira, atualmente a UEMA e os demais órgãos estaduais, gerenciam o planejamento, orçamento, financeiro e contabilidade por

meio do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado do Maranhão-SIGEF-MA.

Antes de adentrar nos programas e ações concebidos para a UEMA nos Planos Plurianuais, cabe expor o entendimento de Celso Furtado, acerca do papel das Universidades. Veja-se:

[...] Essas reflexões nos permitem identificar três campos da atividade universitária: a difusão de conhecimento de nível superior, a elaboração de conhecimento de tipo instrumental e a criação de conhecimento capazes de ampliar o horizonte de aspirações dos membros da coletividade, mediante enriquecimento de seu patrimônio cultural (FURTADO, 1984, p. 57).

Ao longo da exposição dos dados no próximo capítulo, ir-se-á verificar que essas três atividades estarão presentes em todos os Planos, mesmo que sejam concebidos em Governos diferentes e com alterações de programas e suas respectivas ações em cada quadriênio. E representam o verdadeiro teste de existência de uma universidade, qual seja: “sua atuação como teor dinamizador da sociedade e propulsor do enriquecimento da vida dos homens e mulheres que a formam” (FURTADO, 1984, p. 61).

Conclui-se, pois, que “a Universidade é uma comunidade intelectual inserida na sociedade e com ela interagindo” (FURTADO, 1984, p. 60) sendo que ao longo da apresentação dos programas de cada Plano, esse ponto ficará bem claro, que em cada quadriênio será analisada a adaptação dos programas com a realidade social, econômica e política que se vai apresentando.

Quanto à estrutura organizacional da UEMA, esclarece-se que é uma instituição de ensino superior, pessoa jurídica de direito público, de natureza autárquica, teve sua origem na Federação das Escolas Superiores do Maranhão-FESM.

A FESM foi criada pela Lei nº 3.260, de 22 de agosto de 1972 e, de acordo com o art. 1º, destinada a coordenar e integrar os estabelecimentos isolados do sistema educacional superior no Maranhão. Constituída, inicialmente, por quatro unidades de ensino superior: a Escola de Engenharia do Maranhão, a Escola de Administração do Estado do Maranhão, a Escola de Agronomia do Maranhão e a Faculdade de Educação de Caxias, porém a legislação já

permitia a congregação de novas Unidades, em seu parágrafo único do art. 4º.

Posteriormente, em 1975 e 1979 foram incorporadas à FESM a Escola de Medicina Veterinária e a Faculdade de Educação de Imperatriz, respectivamente. Já por meio da Lei nº 4.400, de 30 de dezembro de 1981 a FESM foi transformada em Universidade Estadual do Maranhão, tendo seu funcionamento autorizado pelo Decreto Federal nº 94.143, de 25 de março de 1987.

O referido Decreto foi sancionado pelo então Presidente José Sarney, estando a UEMA vinculada à Secretaria Estado da Educação do Estado do Maranhão-SEDUC, na modalidade de sistema *multicampi*, instalados em São Luís, Caxias e Imperatriz.

Tendo as seguintes finalidades, de acordo com o art. 2 da Lei nº 4.400/1981: 1) oferecer educação do nível superior, formando profissionais e técnicos-científicos, tendo em vista os objetivos, nacional, regional e estadual; 2) dinamizar a produção científica e a renovação do conhecimento humano, através da pesquisa voltada, sobretudo, para a realidade regional; 3) promover a participação da comunidade nas atividades de cultura, ensino e pesquisa; 4) organizar a interiorização do ensino superior, através da criação de cursos, notadamente de agronomia e medicina veterinária, para fazer face à peculiaridade do mercado de trabalho regional.

Ante essas finalidades, na prática a UEMA atua em três níveis na área da Educação: Cursos Técnicos, Graduação e Pós-Graduação, numa estrutura de organização *multicampi*, implantada em São Luís e mais de 21 (vinte e uma) cidades do Maranhão. Passando, a partir de 2006, a ser vinculada à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Educação Superior e Desenvolvimento Tecnológico-SECTEC. (Relatório de Gestão UEMA 2007-2014).

Em relação as áreas de conhecimento a UEMA atua no que segue: Ciências Agrárias e Veterinária; Ciências Biológicas; Ciências da Saúde; Ciências Exatas e da Terra; Ciências Humanas e Filosofia; Ciências Sociais Aplicadas; Educação, Engenharias; Linguística; Letras e artes; Tecnologia (PDI 2016-2020-UEMA, 2017).

Ante todo o exposto, reputando-se estar atendido os objetivos específicos propostos, passa-se para o capítulo destinado para a análise dos dados.



3



## 3

## METODOLOGIA

Tendo por base a obra *Como elaborar Projetos de Pesquisa* de Antonio Carlos Gil (2002) e considerando as modalidades e metodologias de pesquisa científica, expõe-se que se trata de um estudo de caso, de cunho descritivo e exploratório, e para os procedimentos técnicos valeu-se de pesquisas bibliográfica e documental.

A pesquisa é descritiva uma vez que se buscou levantar as informações acerca da UEMA delimitando-se um campo de trabalho e mapeando as condições de manifestação desse objeto, tratando sobre o processo orçamentário e de execução financeira da IES no período de 2011 a 2021, por meio de uma análise qualitativa e quantitativa (SEVERINO, 2007).

Ademais realiza-se as descrições dos conceitos, terminologias, características, e procedimentos peculiares do objeto estudado, para posteriormente no capítulo dos resultados estabelecer relações entre variáveis, por meio dos dados coletados, para corroborar ou refutar as hipóteses traçadas (GIL, 2002). Tratando-se de uma inferência de natureza descritiva que traz uma inovação, pelo fato de tratar de uma universidade estadual na região Nordeste do país, em um período de dez anos, tendo-se encontrado no levantamento dos trabalhos científicos nessa área somente dissertações de mestrado que abordavam as questões orçamentárias e financeiras em universidades públicas, mas as federais, e com o corte temporal de no máximo cinco anos (GERRING, 2012).

Além desse aspecto descritivo a pesquisa toma uma característica explicativa, pois aprofunda no conhecimento da realidade na UEMA, buscando explicar a razão e o porquê no problema proposto, e nas explicações de Antonio Carlos Gil (2002, p. 43) “uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação dos fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado”.

No procedimento para a coleta de dados usou-se de levantamento bibliográfico utilizando-se de livros, publicações em periódicos, artigos e dissertações de mestrado. Já no levantamento documental, usou-se documentos oficiais e legais emitidos pelo Governo Estadual do Maranhão e pela UEMA, entre os anos de 2011 à 2021. Cabe ressaltar que esses documentos por não terem tido nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual ir-se-á desenvolver sua investigação e análise (SEVERINO, 2007).

Entende-se que um dos desafios desta pesquisa será perceber todos os aspectos que se situam por detrás das concepções educacionais, políticas e sociais que envolvem o conteúdo das peças orçamentárias, dos relatórios e planos de governo. E ao mesmo tempo levar em conta os critérios de alocação, o contingenciamento e os fins específicos que se destinam às despesas e à forma como são administrados os recursos (SILVA, 2017). Ressaltando-se que para os gestores públicos o desafio é em suas decisões administrativas considerar os fatores reais que envolvem o cotidiano do órgão e ao mesmo tempo lidar com os aspectos econômicos, diretamente ligadas a vários aspectos da realidade, lembrando que os recursos são limitados frente as necessidades humanas ilimitadas (MAFFINI; HEINEN, 2018).

Tendo em conta esses pontos metodológicos, o exposto na revisão de literatura, considerando os objetivos geral e específicos, o problema e as hipóteses, neste capítulo também propõe-se traçar a linha de raciocínio para dialogar à literatura na qual se debruçou esta pesquisa com os dados coletados, nas lições de Antonio Gil (2002) “analisar os fatos do ponto de vista empírico, para confrontar a visão teórica com os dados da realidade, torna-se necessário traçar um modelo conceitual e operativo da pesquisa” (GIL, 2002).

Desta forma, explicando a organização dos dados, concebeu-se abordar os Planos Plurianuais, em sua perspectiva mais ampla, dando-se ênfase ao que o documento trata no aspecto da educação no Estado do Maranhão, verificando os problemas identificados pelo Governo e como este propôs a solução e a relação da educação com as diretrizes, objetivos e metas de cada Plano. Para posteriormente se descrever os programas relacionados à UEMA, com suas respectivas ações, dispondo-se sobre seus objetivos e finalidades.

Per possível adentrar no problema da pesquisa, passar-se-á a apresentação dos programas numa perspectiva orçamentária,

primeiramente dos valores previstos no PPA, e depois do que está nas Leis Orçamentárias Anuais e Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, para então, verificar a execução financeira através dos relatórios extraídos do sistema *Business Intelligence* do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios-SIAFEM/MA para o período de 2011 a 2018 e do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal-SIGEF/MA para os anos de 2019 a 2021.

Ante essa metodologia, entendendo a cadeia de acontecimentos que ocorrem em processo de planejamento orçamentário, pretende-se testar as hipóteses propostas na pesquisa e analisar como as metas institucionais de uma universidade estadual estão refletidas nas previsões orçamentárias e posterior repasse financeiro. Posteriormente, no subcapítulo intitulado de “conclusões” abordar-se-á os fatores estritamente ligados à UEMA.

Necessário detalhar também de que forma o próximo capítulo apresentando os resultados será estruturado, ter-se-ão quatro subcapítulos, que, sequencialmente, abordarão os Planos Plurianuais 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, organizando-se da seguinte forma:

- 1) Será identificado em um quadro o valor previsto para a UEMA no quadriênio do PPA. Posteriormente, também em quadro, colocar-se-ão os programas previstos para a UEMA, com as suas respectivas ações, identificando os valores de cada ano, e as peculiaridades de cada ação.
- 2) Será feita a análise orçamentária e financeira da execução de cada PPA, por meio de tabelas e quadros que identificarão os programas, apresentando os valores previstos orçamentariamente no PPA e na LOA, os valores pagos, e depois a relação entre LOA/PPA e PAGO/LOA. Essas relações serão feitas para que se possa esclarecer, em percentual, em que medida as Leis Orçamentárias Anuais cumprem ao que está concebido no PPA. E depois, também qual percentual a execução financeira está em consonância com o previsto na LOA.
- 3) Depois serão feitas as conclusões dos dados apresentados, inicialmente, pensou-se em utilizar somente os relatórios de gestão da UEMA, todavia, encontrou-se somente um relatório que abrangia

somente os anos de 2007 a 2014, o que inviabilizava que se pudesse entender os dados orçamentários e financeiros que se tinha até aquele momento, por isso, partiu-se em busca dos Anuários dos anos de 2011 a 2021 e dos PDI do período de 2016-2020 e 2021-2025. Esses documentos da UEMA foram essenciais para após a tabulação dos dados fazer as leituras dos percentuais obtidos, para ter o entendimento do contexto da gestão universitária em cada ano. Todavia, mesmo com a riqueza de informações desses documentos, sentiu-se a necessidade de ter dados mais precisos sobre aquelas atividades estritamente ligadas ao tripé ensino, pesquisa e extensão, que estão diretamente ligadas aos objetivos dos programas, então partiu-se em busca de alguns dados da UEMA no Censo da Educação Superior do INEP. Ademais, considerando que em uma das hipóteses formuladas se apresentará o percentual de cortes orçamentários sofrido pela UEMA anualmente e coletar-se-á os dados numa perspectiva *per capita* com o intuito de visualizar os gastos da UEMA em relação aos gastos das demais IES, da educação básica e do PIB *per capita* do Maranhão. Já por meio do RREO irá se verificar a receita líquida de impostos e as vinculações constitucionais da educação.

A escolha dessa pesquisa por Planos Plurianuais deu-se por entender que as projeções orçamentárias realizadas para um quadriênio, trarão para a pesquisa mais possibilidade de análises, considerando que “uma parte significativa das decisões relativas a receitas e despesas tem implicações que prolongam, bem além do habitual, o ciclo de uma lei orçamentária anual” (TOLLINI e BIJOS, 2022, p. 2).

Já a opção por programas ocorreu por entender-se que fica mais clara na pesquisa, as metas institucionais da UEMA, sendo possível visualizar as escolhas e abordagens que foram sendo concretizadas, tanto no viés orçamentário, como o que foi sendo priorizado na execução das despesas. Desta forma, através da apresentação desses dados e das correlações propostas, entende-se que será possível, responder ao problema da pesquisa.



4

## 4

**RESULTADOS**

A partir deste capítulo, a pesquisa iniciará a análise de dados, numa perspectiva de expor os quatro Planos Plurianuais do Estado do Maranhão dos seguintes períodos: 2008 a 2011, 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023. Destacando-se que do PPA-MA 2008-2011 será abordado somente o ano de 2011 e no PPA 2020-2023, os dois primeiros anos, o que compreenderá a análise de dez anos (de 2011 a 2021).

Os Planos Plurianuais representam uma ferramenta de planejamento e orçamento, que definem os parâmetros físicos e financeiros, na qual o Governo do Estado deverá nortear suas ações num período de quatro anos. Sendo um elemento norteador para, a partir dele, constituírem-se os orçamentos de programação anual (PPA-MA 2012-2016). Estando neles descritos os programas, havendo um indicador para cada um, cujo objetivo é aferir, monitorar e avaliar os resultados dos programas governamentais (MATOS, 2017).

Com a análise de dados, quer-se analisar se o planejamento se aproxima da previsão orçamentária, ou seja, aproximação entre PPA e LOA num horizonte de médio prazo, e depois o reflexo na execução financeira anualmente.

Antes de adentrar nas análises propostas, cabe expor que o Estado do Maranhão, economicamente, possui um modelo primário exportador, ou seja, atividades agropecuárias, extrativismo mineral e vegetal, além da caça e pesca. Destacando -se o plantio de soja, produção de carvão vegetal, desenvolvimento da pecuária bovina, extração de minério de ferro e alumínio. Mais recentemente, cerca de 8 (oito) anos atrás começou a extração e produção de gás natural.

Já na primeira década dos anos 2000, o Maranhão teve um considerável crescimento econômico, em que se pode atribuir: a) ampliação do agronegócio no Estado, com destaque para a soja, e crescimento da silvicultura do eucalipto; b) crescimento da indústria de construção, impulsionado pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal; c) ampliação do setor de serviços, com destaque para o comércio (PPA-MA 2016-2019).

Apesar de que, em 2009, houve um crescimento negativo do Estado por conta da crise econômica internacional de 2008-2009, porém nos anos seguintes houve uma rápida recuperação da economia maranhense, e em 2011 houve o melhor desempenho econômico (PPA-MA 2016-2019).

Feitos estes esclarecimentos, iniciam-se as análises orçamentárias e financeiras.

#### **4.1 PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO MARANHÃO 2008-2011**

Este PPA foi intitulado como “Maranhão Democrático e Solidário”, tendo sido concebido na gestão do Governador Jackson Lago, submetido à Assembleia Legislativa em 28 de setembro de 2007, tendo sido publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão-DOE/MA, em 21 de dezembro de 2007, por meio da Lei nº 8.733 de 21 de dezembro de 2007.

Em suma, o documento relata o atraso econômico do Maranhão e aponta como causa a baixa qualificação da força de trabalho, principalmente no interior do Estado, além da quase inexistência de assistência técnica e difusão tecnológica, e incipiente capacidade de agregação de valores aos bens primários produzidos (PPA-MA 2008-2011).

Nesse período, sendo a agricultura a principal atividade econômica, ainda com o uso do sistema de roça, de herança indígena, à base de técnicas, recursos e instrumentos considerados rudimentares. Tendo-se a rizicultura como atividade mais importante, e secundariamente cultivos de mandioca, feijão, milho e horticultura (PPA-MA 2008-2011).

Considerando os aspectos econômicos do Maranhão, discorre-se que desde a época colonial a rizicultura era uma das principais atividades desenvolvidas, sendo que o Maranhão Colonial foi um dos centros econômicos com efetiva prosperidade em decorrência do governo português, por meio do Marquês Pombal ter ajudado, criando a Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão (FURTADO, 2007). Necessário será atribuir que o contexto político mundial propiciou para essa prosperidade, veja-se:

O último quartel do século XVIII e os primeiros dois decênios do seguinte estão marcados por uma série de acontecimentos políticos que tiveram grandes repercussões nos mercados mundiais de produtos tropicais. O primeiro desses acontecimentos foi a Guerra da Independência dos EUA, a cujos reflexos indiretos na região maranhense já nos referimos. O segundo foi a Revolução Francesa e os subsequentes transtornos nas suas colônias produtoras de artigos tropicais. Por último vieram as guerras napoleônicas, o bloqueio e o contrabloqueio da Europa, e a desarticulação do vasto império espanhol da América (FURTADO, 2007, p. 140).

Além do arroz, o outro produto tropical comercializado pela Companhia foi o algodão. É bom esclarecer que a força de trabalho do Maranhão Colonial inicialmente era a escravização dos índios, e a atuação do Marquês de Pombal altera essa realidade, e com o avanço das atividades da Companhia passa-se a importar em grande escala a mão-de-obra africana (FURTADO, 2007).

Já adentrando nos aspectos educacionais do Plano Plurianual, no que tange à educação infantil, o documento informa que existia uma carência generalizada no Estado na oferta de creches públicas. Já no ensino fundamental e médio apesar da alta taxa de alunos matriculados, havia considerável distorção idade/série. E no ensino superior pela avaliação do Provão, o Estado apresentava desempenho sofrível, dos 49 cursos da UEMA, a maioria deles obteve notas “E” e “D”, de onde também não escapa a maior parte dos cursos da UFMA” (PPA-MA 2008-2011, p. 41, 2007).

Explica-se que o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, foi uma inovação feita na década de 1990, bem como o Sistema de Avaliação Básica-SAEB, com o intuito de mensurar a qualidade do ensino básico e do ensino universitário, respectivamente (FERREIRA e VELOSO, 2005). Ante esta exposição, passa-se a expor os programas concebidos para a UEMA no PPA em comento.

#### **4.1.1 PROGRAMAS PREVISTOS NO PPA 2008-2011 PARA A UEMA**

Em cada Plano Plurianual são previstos programas numa perspectiva de 4 (quatro) anos a serem executados por cada unidade



orçamentária, com a previsão de valores a serem executados em cada ano. Cada programa está concebido em um macro objetivo, que deve ser entendido para visualização das questões políticas, econômicas e sociais envolvidas.

Tendo sido estabelecido que em cada programa conste o seu nome, código e objetivo, com seu respectivo indicador, além das ações, identificando o órgão executor, o produto com sua unidade de medida, a meta física e a financeira. Neste PPA as ações, tem sua finalidade definida, resolvendo-se reproduzi-la nesta pesquisa, com o escopo de melhor compreensão das metas que se tinha nesse momento.

Inicialmente, expõem-se os valores previstos no PPA da UEMA para os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011, destacando-se que a análise ater-se-á somente a este último ano. Assim como o quadro 2 ter-se-á outros quadros nestes mesmos moldes que demonstrarão o aumento desta previsão ao longo dos dez anos.

Quadro 2 - Valores previstos no PPA 2008-2011 para UEMA					
Universidade e Estadual do Maranhão	2008	2009	2010	2011	Total
	87.119.875	106.806.630	115.070.154	124.783.957	433.780.616

**Fonte:** Elaboração própria extraída do PPA-MA 2008-2011

Acerca dos programas previstos nesse Plano Plurianual, pontua-se que o programa Desenvolvimento Científico e Tecnológico está inserido em um macro objetivo relacionado à promoção da municipalização da agricultura e da pesca, com o objetivo de fortalecer a economia numa perspectiva local e regional, por meio da formação profissional, organizacional e humana, de jovens adultos do meio rural e pesqueiro. Ressalta-se que o PPA-MA 2008-2011 destacou nesse macro objetivo a necessidade de uma nova política de pesquisa, assistência técnica e extensão rural e pesqueira, reordenando o uso e ocupação territorial. Além de propor o reordenamento agrário, para garantir a pecuária maranhense, o *status* sanitário, livre da febre aftosa, que foi um problema recorrente no Estado.

O programa Extensão Universitária tem como macro objetivo, a democratização do ensino superior, além de ampliar e qualificar o

quadro de docentes, melhorar, modernizar e expandir a renda física do ensino.

Destaca-se que os programas Extensão Universitária, Ensino de Graduação e Formação Superior, e Ensino de Pós-Graduação, com suas respectivas ações, refletem exatamente as quatro finalidades estabelecidas no art. 2º da Lei nº 4.400/1981, por ocasião da transformação da FESM para UEMA.

De acordo com o PPA o objetivo do programa Inclusão Digital é melhorar a inclusão da população de menor poder aquisitivo, além de potencializar as ações da UEMA, em parceria com os municípios, para formação de docentes, de gestores e de lideranças sociais.

O programa Planejamento e Gestão Territorial está inserido em um macro objetivo para dar maior eficiência e eficácia ao aparelhamento do estado, a fim de que possa exercer a função soberana de orientador central das reformas (PPA-MA 2008-2011).

O programa Previdência dos Servidores Públicos do Estado não está vinculado a um macro objetivo, trata-se de um programa de apoio administrativo, motivo pelo qual também não tem meta física.

**Quadro 3 - Programas e suas respectivas ações do PPA-MA 2008-2011**

PROGRAMA	2008	2009	2010	2011	TOTAL
0100 – Desenvolvimento Científico e Tecnológico	5.585.372	8.603.772	8.180.000	8.890.000	31.259.144
Objetivo: fortalecer a área da ciência, tecnologia e inovação tecnológica.					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida		Meta Física		Meta Financeira
Difusão científica	Trabalho publicado (unidade)		2.400		22.133.544
Produção Científica e Tecnológica	Trabalho científico e/ou tecnológico concluído (unidade)		263		9.125.600
Finalidade: estimular o desenvolvimento científico e tecnológico na UEMA, através de mecanismos de incentivo à pesquisa e à produção tecnológica.					
PROGRAMA	2008	2009	2010	2011	TOTAL
0103 – Extensão Universitária	12.931.590	15.726.000	15.650.500	16.545.000	60.853.090
Objetivo: promover atividades de extensão e/ou prestação de serviços para atender as necessidades dos diferentes segmentos sociais.					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida		Meta Física		Meta Financeira

UEMA na comunidade	Pessoa atendida (unidade)	98.030	58.403.090		
Finalidade: promover ações de extensão universitária para atender as demandas da sociedade.					
Promoção de eventos científicos e socioculturais	Evento realizado (unidade)	96	2.450.000		
Finalidade: interagir com a comunidade para promover, mediante temas relacionados, o desenvolvimento científico e sociocultural.					
PROGRAMA	2008	2009	2010	2011	TOTAL
0177 – Ensino de Graduação e Formação Superior	45.415.859	55.125.000	62.440.705	68.614.000	231.595.564
Objetivo: formar profissionais em nível superior para melhorar o nível de empregabilidade do mercado de trabalho, formando uma oferta local competitiva.					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
Implantação de novos cursos	Curso implantado (unidade)	54		11.851.705	
Finalidade: implantar novos cursos de ensino superior no Estado.					
Formação de profissionais de nível superior	Aluno matriculado (unidade)	95.545		219.743.859	
Finalidade: formar profissionais de nível superior nas modalidades de bacharelado, licenciatura, cursos sequenciais e cursos tecnológicos.					
PROGRAMA	2008	2009	2010	2011	TOTAL
0178 – Ensino de Pós-Graduação	6.800.540	9.409.565	9.626.000	10.967.646	36.803.751
Objetivo: implantar programa de pós-graduação nos polos da UNIVIMA e nos centros de ciências e estudos superiores da UEMA					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
Fomento e fixação de mestres e doutores	Mestre e/ou doutor fixado (unidade)	24		1.829.565	
Pós-Graduação de Profissionais	Aluno matriculado (unidade)	11.870		39.974.186	
Finalidade: fixar mestres e doutores na universidade, para desenvolver cursos de pós-graduação, atividades de pesquisa e extensão, bem como melhorar a qualidade do ensino.					
PROGRAMA	2008	2009 a 2011	TOTAL		
0199 – Inclusão digital	5.605.000	18.079.400	23.684.400		
Objetivo: reduzir a exclusão digital disponibilizando meios e instrumentos tecnológicos que criem as condições necessárias e suficientes para a geração de emprego, renda, equidade e cidadania.					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
Formação de Profissionais para Era Digital	Profissional capacitado (unidade)	1.080		4.100.00	
Finalidade: formar profissionais mediante o acesso da população a cursos e serviços relacionados à informática.					
PROGRAMA	2008	2009	2010	2011	TOTAL

0324 – Planejamento e Gestão Territorial	1.300.000	1.800.000	2.100.000	2.300.000	7.500.000
Objetivo: sistematizar e disponibilizar insumos básicos para melhoria do processo de planejamento e de gestão territorial					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
Produção de dados geoambientais	Dado produzido (unidade)	100		3.400.000	
Sistematização de dados socioeconômicos e geoambientais	Dado sistematizado (unidade)	80		4.100.000	
Finalidade: produzir e disponibilizar dados geoambientais essenciais ao processo de planejamento e à melhoria da gestão territorial, tanto do setor público quanto do setor privado.					
<b>PROGRAMA</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>TOTAL</b>
0410 – Previdência dos Servidores Públicos do Estado	9.481.514	10.115.827	11.046.483	11.440.843	42.084.667
Objetivo: garantir ao servidor público estadual direitos previdenciários de acordo com a legislação vigente.					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
Contribuição à Previdência do Servidor Público Estadual	Medido pela despesa (unidade)	-		38.827.142	
Contribuição ao Regime Geral da Previdência	Medido pela despesa (unidade)	-		3.257.525	

Fonte: Elaboração própria com base no PPA-MA 2008-2011

#### 4.1.2 Análise Orçamentária E Financeira Da Execução Do Ppa 2008-2011

Cabe esclarecer que, durante a execução do PPA 2008-2011, a UEMA esteve sob os dois Reitorados do Professor José Augusto Silva Oliveira, que ficou na gestão da IES no período de 2007 a 2010 e 2011 a 2014.

Iniciando a análise orçamentária e financeira, passa-se a dispor, por meio do Quadro 4, a execução referente ao ano de 2011. Dos sete programas previstos no PPA 2008-2011, destacam-se:

- Somente em dois programas (Ensino de Graduação e Formação Superior e Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão), a LOA previu um valor maior do que estava no PPA.

- b) Também houve somente dois programas (Ensino de Graduação e Formação Superior e Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão), em que a execução financeira esteve acima de 50% comparando a previsão da LOA.
- c) Nos outros quatro programas (Extensão Universitária, Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Ensino de Pós-Graduação, Planejamento e Gestão Territorial), houve baixo percentual de execução financeira.
- d) Apenas no programa (Inclusão Digital) não houve execução financeira.

Quadro 4 - Comparação entre PPA, LOA e Execução financeira dos Programas no Ano de 2011					
2011					
PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2011 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Desenvolvimento científico e tecnológico	8.890.000,00	3.323.790,00	368.234,30	37,39	11,08
Extensão universitária	16.545.000,00	9.085.370,00	503.609,84	54,91	5,54
Ensino de graduação e formação superior	68.614.000,00	89.474.711,00	53.225.808,12	130,40	59,49
Ensino de pós-graduação	10.967.646,00	6.366.520,00	1.067.477,93	58,05	16,77
Inclusão digital	6.024.468,00	600.000,00	-	9,96	0,00
Planejamento e gestão territorial	2.300.000,00	2.200.000,00	735.000,00	95,65	33,41
Previdência dos servidores públicos do Estado do Maranhão	11.440.843,00	13.581.114,00	13.188.430,02	118,71	97,11
TOTAL	124.781.957,00	124.631.505,00	69.088.560,21	99,88	55,43

Fonte: Elaboração própria com base no *Business Intelligence*

### 4.1.3 Conclusões

Ante os dados expostos, destaca-se que em 2011, somente nos programas Ensino de Graduação e Formação Superior e Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão, houve um

planejamento com uma consignação orçamentária acima de 100% e uma execução financeira superior 50%.

Ante esses percentuais cabe trazer as ponderações da dissertação de mestrado de Espírito Santo (2011), ao analisar a gestão orçamentária da Universidade Federal do Espírito Santo, e concluir que a não condução do orçamento próximo ao que foi estabelecido pode indicar falhas tanto no planejamento como na execução, e a consequência disso é que o “setor público deixa de cumprir sua função essencial, pois nesse caso, a eficiência do planejamento e sua aplicabilidade não são atingidos de forma satisfatória” (p. 88).

Ademais pontua que “a diminuição desses índices a cada ano compromete o desempenho dos programas e das ações, refletindo nos objetivos e metas, já que afasta a execução do que foi planejado (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 87). Desta forma, para avaliar esses relevantes pontos trazidos pelo autor, a pesquisa analisará os dados da UEMA para avaliar anualmente a evolução dos programas e das suas respectivas ações, inclusive, inicia-se expondo as seguintes informações acerca da Graduação na IES, vinculado ao programa Ensino de Graduação e Formação Superior, que tem como ações: implantação de novos cursos e formação de profissionais de nível superior.

Quadro 5 - Dados sobre a Graduação da UEMA – Ano 2011						
Ano	Quantidade de Cursos	Vagas Ofertas	Alunos Ingressantes	Alunos Matriculados	Alunos Concluídos	Docentes vinculados aos cursos
2011	266	3.936	2.730	21.248	2.418	903

**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP

Já em relação ao programa de Ensino e Pós-Graduação, na perspectiva da Pós-Graduação *Lato Sensu*, tantos nos cursos presenciais, como na Educação a Distância-EAD, tem-se os dados abaixo.

Na modalidade EAD cabe destacar que a Universidade, tem em sua estrutura organizacional, o Núcleo de Tecnologias para a Educação-UEMANET implantado em 2008, atuando em todos os *campi*, com coordenadores em cada pólo, tendo por missão “o suporte tecnológico à educação presencial e é responsável pela concepção, intermediação, gestão, avaliação e difusão de projetos em educação à distância da UEMA” (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014, p. 66).

**Quadro 6 - Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu Presencial da UEMA – Ano 2011**

Ano	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2011	392	81

**Fonte:** Elaboração própria com base no Anuário da UEMA do ano de 2011

E mais uma vez, considerando o contexto de uma universidade estadual no Nordeste, cabe destacar a importância do UEMANET que atua junto à CAPES, vinculando-se ao Sistema Universidade Aberta-UAB, mediante o Programa Nacional de Formação em Administração Pública-PNAP, com o escopo de formação e qualificação de pessoal em nível superior para o exercício de atividades gerenciais e do Magistério Superior (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014).

O UAB instituído em 2006 é um “sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldades de acesso à formação universitária, por meio o uso da metodologia da educação à distância” (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014, p. 67).

**Quadro 7 - Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu EAD da UEMA – Ano 2011**

Ano	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2011	0	781

**Fonte:** Elaboração própria com base no Anuário da UEMA do ano de 2011

E na Pós-Graduação *Stricto Sensu*, havia a oferta de quatro cursos na perspectiva de mestrado e doutorado, veja-se:

**Quadro 5 - Dados sobre a Pós-Graduação Stricto Sensu da UEMA – Ano 2011**

Ano	Quantidade de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2011	4	129	28

**Fonte:** Elaboração própria com base no Anuário da UEMA do ano de 2011

Ainda sobre os programas, necessário tecer considerações acerca do programa “Inclusão Digital”, no qual, não houve nenhuma execução financeira no ano de 2011. Primeiramente, pontua-se que o objetivo do programa, bem como a finalidade da sua respectiva ação estão bem delineadas, uma vez que abarca tanto a formação do professor, como contempla o meio social, com o intuito de reduzir a exclusão digital.

Contudo, considerando que nesse ano o objetivo delineado não foi cumprido pela Universidade, inclusive esse programa é retirado dos Planos seguintes e ante a ausência de execução financeira, expõe-se o entendimento de Gustavo Ioschpe (2012) ao tratar do fracasso das tecnologias em sala de aula, vinte anos depois do seu início, defendendo que o fundamental na concepção de um programa como este não é a tecnologia em si, mas a decisão que a antecede, no sentido de que não basta inserir elementos tecnológicos, tem que estar por trás o amadurecimento de um currículo, uma pedagogia. Exemplifica-se:

A tecnologia é uma ferramenta pedagógica, assim como o quadro negro e o livro didático. Talvez mais poderosa, mas ainda assim apenas uma ferramenta que trará resultados se for usada por um professor preparado em proposta que faça sentido pedagógico. O melhor software em educação continua sendo, disparado, o cérebro de um bom professor (IOSCHPE, 2012, p. 158).

Considerando os percentuais apresentados no Quadro 4 (Comparação entre PPA, LOA e Execução Financeira no ano de 2011), necessário informar que em 2011 a UEMA sofreu um contingenciamento de 19,05% do que foi orçado, o que equivale a 45,806 milhões de reais. E numa perspectiva de Gastos com Educação no Maranhão nesse ano de 2011, tem-se os seguintes dados:

Quadro 9 - Gastos com Educação no Maranhão no Ano 2011			
Gastos com Educação no Maranhão no Ano de 2011			
<i>per capita</i>			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
7.846,13	12.553,02	9.159,08	3.845,56

Fonte: Elaboração própria com dados do IMESC, INEP e SIAFEM

## 4.2 Plano Plurianual Do Estado Do Maranhão 2012-2015

Este PPA foi intitulado como “Gestão Por Resultados”, tendo sido elaborado na gestão da Governadora Roseana Sarney, submetido à Assembleia Legislativa em 29 de setembro de 2011 e instituído pela Lei nº 9.553 de 16 de janeiro de 2012. Com uma configuração bem diferente do anterior, apresentando um texto com uma conotação menos histórica, já em suas primeiras páginas realiza um diagnóstico das situações-problemas que permeavam a administração estadual e



expõe as aspirações do governo para possíveis soluções no PPA 2012-2015.

Dentre essas situações problemas, cabe destacar que o governo identifica a existência de um modelo de planejamento voltado para uma visão fragmentada da organização administrativa, com um enfraquecimento da função planejamento. Outrossim, identifica uma execução orçamentária burocrática com ênfase no controle, e uma anualidade orçamentária entendida como anualidade da ação pública e uma baixa capacidade de investimento do Governo Estadual, além disso, aponta para uma indefinição de um portfólio de investimentos prioritários, baixa articulação federativa, baixa complementariedade dos investimentos públicos (PPA-MA, 2012-2015).

Ademais, informa que o monitoramento das ações de governo foi realizado de forma difusa e centrada na visão orçamentário-financeira, com baixo referenciamento do planejamento estadual nas realidades regionais, baixo grau de regionalização das ações planejadas e desconhecimento da alocação final do gasto público e de seu impacto no território (PPA-MA, 2012-2015).

Inclusive o PPA 2012-2015, inaugura na Seção III, da Lei nº 9.553 de 16 de janeiro de 2012, artigos destinados somente para o monitoramento e avaliação do Plano, numa redação não concebida no PPA anterior. Cabendo à Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, a definição das diretrizes e orientações técnicas para o monitoramento e avaliação desse Plano Plurianual e tendo as unidades orçamentárias a incumbência de manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, as informações referentes à gestão dos programas e ações sob sua responsabilidade, incluindo a execução física e financeira das ações (MARANHÃO, 2012, Art. 11).

Numa perspectiva de estrutura organizacional esse Governo promoveu a unificação das áreas de planejamento e orçamento em uma única estrutura no âmbito da SEPLAN/MA, permanecendo desta forma até hoje, com o intuito de propiciar uma nova concepção ao processo de execução orçamentária, veja-se que:

Uma das medidas é promover a integração e a articulação das duas funções, a partir da realização em conjunto, e envolvendo as mesmas pessoas, dos principais processos de trabalho do planejamento a

se iniciar pela elaboração dos instrumentos PPA e LOA (PPA-MA 2015-2018, p. 25).

Sobre a educação o texto do PPA 2012-2015 reconhece avanços por parte do Governo Federal no sentido de universalizar o ensino, destaca a instituição da nona série no ensino fundamental, informa que a taxa de analfabetismo diminuiu, mas reconhece que a demanda educacional é grande, e que muito precisa ser feito, com o papel do Governo Estadual no sentido de provedor da educação. E estabelece três diretrizes relacionadas a educação. A primeira diretriz é “**erradicar o analfabetismo**”, cujo texto informa que o Maranhão possui cerca de 20% da população com mais de 15 anos de idade, analfabeta, expõe:

Os indicadores apontam para uma profunda desigualdade na oferta de oportunidades educacionais e para a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no Estado (PPA-MA 2012-2015, p. 66).

Dentre as linhas estratégicas traçadas pelo Plano nessa diretriz, destaca-se: incentivar programas de formação de educadores de jovens e adultos; estimular as universidades e organizações não-governamentais a oferecer cursos dirigidos à terceira idade; e articular as políticas de educação de jovens e adultos com as de proteção, contrato, o desemprego e de geração de empregos.

A outra diretriz é “**garantir a qualidade do ensino e incentivar as atividades de esportes**” cujo texto aponta que o Estado não deverá atuar no problema de forma isolada, além da necessidade de ações do Governo estarem alinhadas com as diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação – PNE 2011-2020, e observando as competências educacionais do Estado e Municípios. Dentre as linhas estratégicas, destaca-se: melhorar a qualidade de ensino; viabilizar as condições de formação para o trabalho; estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; valorizar os profissionais da educação.

A terceira diretriz é a que está diretamente ligada a UEMA, qual seja, “**desenvolver a capacidade de geração, absorção, difusão científica tecnológica e de inovação**” e neste aspecto, o Plano aponta

a carência do desenvolvimento científico e tecnológico no Maranhão, além de informar que:

Significativa parcela da população maranhense não possui formação de nível superior, dificultando a absorção dos conhecimentos científicos e tecnológico e interferindo, negativamente na qualidade do ensino ministrado nas escolas maranhenses (PPA-MA 2012-2015, p. 77).

O Governo inclusive criou a Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia-SECTEC/MA, com o objetivo de suprir a carência existente, e promover o planejamento, a coordenação e direção de ações governamentais voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado. Posteriormente, já na gestão seguinte, do Governador Flávio Dino, a SECTEC/MA foi transformada em SECTI, passando a incluir a inovação, lembrando que a UEMA está vinculada atualmente à SECTI.

Além da UEMA o Plano contempla também nesta diretriz a Universidade Virtual do Maranhão-UNIVIMA, como as duas universidades estaduais “com o fim precípua de produzir, preservar e disseminar o conhecimento sistematizado, baseando-se suas ações na indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão” (PPA-MA, 2012-2015, p. 78). Ademais expõe a função de ambas, no que segue:

Assim, a UNIVIMA e a UEMA concentram a função de adequar o ensino, desenvolvido através de cursos (regulares e sequenciais, do programa de qualificação de docentes nas modalidades presencial e a distância e cursos tecnólogos), às necessidades da realidade local, atualizando seus currículos, inovando suas metodologias de ensino e implantando novos cursos de acordo com a demanda de profissionais no Estado, ampliando, assim, seus esforços para que sua contribuição seja significativa (PPA-MA, 2012-2015, p. 78).

#### **4.2.1 Programas Previstos No Ppa 2012-2015 Para A Uema**

Diferentemente do PPA anterior, neste não há a descrição dos programas e ações referentes a cada unidade orçamentária, identificando os valores, metas, indicadores, etc.

Apesar de ter sido feito um levantamento em documentos, inclusive da UEMA, não foram encontrados os dados suficientes para se dispor na pesquisa, como foi padronizado nas tabelas e quadros dos demais planos.

## 4.2.2 Análise Orçamentária E Financeira Da Execução Do Ppa 2012-2015

Durante a execução deste PPA, a UEMA permanecia no Reitorado do Professor José Augusto Silva Oliveira, já na gestão 2011 a 2014. No último ano deste PPA, qual seja, 2015, coincide com o primeiro ano do Reitorado do Professor Gustavo Pereira da Costa, na gestão 2015 a 2018. Feito este esclarecimento, passa-se para a análise orçamentária e financeira dos anos de 2012 a 2015.

Ressalva-se que duas colunas do Quadro 10 não estão preenchidas, pois conforme já exposto, no PPA 2012-2015 não constam os valores referentes a unidade orçamentária UEMA. Logo, não será possível apresentar a relação entre LOA e PPA. Entretanto, por meio das Leis Orçamentárias Anuais dos anos 2012 a 2015 foi possível extrair que haviam quatro programas destinados para a UEMA, passando-se para as seguintes ponderações:

- a) Relacionando entre os valores previstos nas Leis Orçamentárias Anuais e a execução financeira, somente dois programas (Ensino de Graduação e Formação Superior e Apoio Administrativo) atingiram o percentual acima de 50%.  
Informa-se que a partir deste PPA-MA 2012-2015 houve uma mudança de nomenclatura do programa relacionado a pagamento de pessoal, que no PPA 2008-2011 era Previdência dos Servidores Públicos do Estado e passou para Apoio Administrativo.
- b) Comparando ao ano de 2011, permaneceram somente dois programas: Extensão Universitária e Ensino de Graduação e Formação Superior.
- c) Foram retirados cinco programas: Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Ensino de Pós-Graduação, Inclusão Digital, Planejamento e Gestão Territorial, Previdência dos Servidores Públicos do Estado.
- d) Tendo sido incluído um novo programa neste PPA: Maranhão Conhecido e Informado.
- e) No programa Ensino de Graduação e Formação Superior, houve uma previsão orçamentária (na LOA) em um valor

maior, conforme demonstram as Leis Orçamentárias Anuais, comparado com o previsto em 2011.

- f) No programa Extensão Universitária, a previsão orçamentária (na LOA) nos anos de 2012 a 2015 foram abaixo do valor de 2011. A execução financeira foi abaixo de 50%, (comparado à previsão da LOA) nos anos de 2012 e 2015 e nos anos 2013 e 2014 o percentual foi baixíssimo, tal como ocorrem no ano de 2011.
- g) O programa Apoio Administrativo teve execução financeira bem próxima ao previsto nas Leis Orçamentárias Anuais.
- h) Não houve nenhum programa não executado financeiramente no período, de 2012 a 2015.

<b>Quadro 6 - Comparação entre PPA, LOA e Execução financeira dos Programas nos Anos de 2012 a 2015</b>					
<b>2012</b>					
PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2012 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária	-	2.612.550,00	989.479,66	-	37,87
Ensino de graduação e formação superior	-	98.746.189,00	36.375.075,63	-	36,84
Maranhão conhecido e informado	-	2.877.795,00	798.656,40	-	27,75
Apoio administrativo	-	137.497.668,00	126.741.833,22	-	92,18
<b>TOTAL</b>	-	<b>241.734.202,00</b>	<b>164.905.044,91</b>	-	<b>68,21</b>
<b>2013</b>					
PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2013 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária	-	2.500.000,00	25.466,00		1,02
Ensino de graduação e formação superior	-	109.010.917,00	64.616.006,11		59,27
Maranhão conhecido e informado	-	2.800.000,00	1.050.957,44		37,53
Apoio administrativo	-	146.162.160,00	132.444.941,23		90,62
<b>TOTAL</b>	-	<b>260.473.077,00</b>	<b>198.137.370,78</b>		<b>76,06</b>
<b>2014</b>					

PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2014 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária	-	2.500.000,00	79.477,00	-	3,12
Ensino de graduação e formação superior	-	113.439.960,00	55.290.344,18	-	48,74
Maranhão conhecido e informado	-	4.000.000,00	1.315.918,42	-	32,90
Apoio administrativo	-	167.823.063,00	141.770.057,10	-	84,48
<b>TOTAL</b>	-	<b>287.763.023,00</b>	<b>198.455.796,70</b>	-	<b>68,96</b>
<b>2015</b>					
PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2015 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária	-	3.200.000,00	960.266,66	-	30,01
Ensino de graduação e formação superior	-	111.888.054,00	44.092.143,82	-	39,41
Maranhão conhecido e informado	-	3.000.000,00	1.357.040,72	-	45,23
Apoio administrativo	-	42.062.616,00	39.670.283,43	-	94,31
<b>TOTAL</b>	-	<b>162.150.670,00</b>	<b>86.079.734,63</b>	-	<b>53,08</b>

Fonte: Elaboração própria com base no *Business Intelligence*

#### 4.4.2 CONCLUSÕES

Assim como no PPA-MA 2008-2011 os mesmos programas se sobressaíram, quais sejam: **a)** Apoio Administrativo, que nos quatro anos deste Plano teve uma execução financeira próxima a 100%; **b)** Ensino de Graduação e Formação Superior que atingiu um percentual acima de 50% somente no ano de 2013. Acerca desse percentual elevado de execução financeira com as despesas de pessoal (Apoio Administrativo), bem como, a previsão orçamentária bem maior, comparando a LOA de 2011, cabe relacionar que em 2012 houve a implantação do Plano Geral de Carreiras e Cargos do Estado do Maranhão-PGCE, veja-se:

A despesa com pessoal e encargos avançou consideravelmente, sobretudo a partir de 2012; em termos

reais, no período 2011-2013, o aumento foi de +19,9%. No intervalo entre 2013 e 2014, o crescimento real foi de +5,8%. (PPA MA 2016-2019, p. 47, 2015).

No âmbito da UEMA, por meio da Lei nº 9.522/2011 foi aprovada a criação dos cargos técnico universitário (nível médio) e analista universitário (nível superior), ambos integrando a carreira técnico-administrativa da IES (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014).

No que tange o programa de Graduação e Formação Superior, comparando a 2011, destaca-se o aumento significativo de vagas ofertadas e docentes da Universidade. Destacando-se que nos anos de 2012 e 2013 houve a implantação de mais de 20 pólos do Programa Darcy Ribeiro, contemplando mais de 3.070 alunos (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014).

Quadro 11 - Dados sobre a Graduação da UEMA – Anos 2012, 2013, 2014 e 2015						
Ano	Quantidade de Cursos	Vagas Ofertadas	Alunos Ingressantes	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Docentes vinculados aos cursos
2012	338	14.287	7.919	25.412	1.726	1.049
2013	341	17.652	2.428	23.521	2.166	1.085
2014	335	4.831	3.490	23.261	6.099	1.290
2015	290	7.239	2.720	18.443	2.698	1.470

**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP

Sobre o programa Ensino de Pós-Graduação na modalidade presencial, comparando a 2011, no primeiro ano desse quadriênio houve um aumento de alunos matriculados, que nos anos seguintes caiu, já os alunos concluintes mantiveram-se em aumento.

Quadro 7 - Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu Presencial da UEMA – Anos 2012, 2013, 2014 e 2015		
Ano	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2012	1.141	56
2013	220	117
2014	223	156
2015	135	447

**Fonte:** Elaboração própria com base nos Anuários da UEMA dos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015

Na modalidade EAD, os dados demonstram um aumento significativo de alunos matriculados, passando de 0 em 2011 para 300

em 2012, este avanço está refletido na formalização de um convênio firmado entre a UEMA e o Ministério da Educação-MEC, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica-SECTEC, na qual, houve a implantação de 13 (treze) cursos técnicos à distância. Ademais, nesse quadriênio, implantou-se o Curso de Negociação, sendo o primeiro na modalidade aberto massivo a distância (*Massive Open Online Course-MOOC*), segundo o Relatório de Gestão da UEMA 2007-2014. O documento também informa que a IES foi a segunda universidade do Brasil a implantar a modalidade de ensino à distância. Já em relação aos alunos concluintes, neste quadriênio houve um avanço mais lento, comparado aos 781 no ano de 2011. Veja-se:

**Quadro 8 - Dados sobre a Pós-Graduação *Lato Sensu* EAD da UEMA – Anos 2012, 2013, 2014 e 2015**

Ano	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2012	300	441
2013	65	0
2014	0	0
2015	2.740	0

**Fonte:** Elaboração própria com base nos Anuários da UEMA dos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015

Por outro lado, na Pós-Graduação *Stricto Sensu*, comparando a 2011, o avanço também foi significativo, isso se deve ao fato da CAPES ter reconhecido nos anos de 2013 e 2014, o Doutorado Interinstitucional em Engenharia Mecânica (UEMA/Unicamp) e os seguintes Mestrados: Biodiversidade; Ambiente e Saúde (município de Caxias); História; Ensino e Narrativas; Recursos Aquáticos e Pesca (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014).

Ademais, no ano de 2015 houve a implementação do Programa de Qualidade Total dos Programas de Pós-Graduação-PROQUALIT, gerenciado pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação-PPG, com o “objetivo de integrar programas de incentivo à produção acadêmica docente, já existentes na Universidade, a um Plano de Ação para pesquisa e pós-graduação” (PDI 2021-2025-UEMA, 2021, p. 75)

**Quadro 9 - Dados sobre a Pós-Graduação *Stricto Sensu* da UEMA – Anos 2012, 2013, 2014 e 2015**



Ano	Quantidade de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2012	5	150	34
2013	8	144	0
2014	10	200	50
2015	11	280	58

**Fonte:** Elaboração própria com base nos Anuários da UEMA dos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015

Resgatando o que dispõe o art. 11 do PPA-MA 2012-2015, cabe a unidade orçamentária, realizar anualmente a gestão dos programas e ações, contudo, verifica-se que numa perspectiva de execução financeira dos programas, houve baixa execução em todos os anos (com exceção do programa Apoio Administrativo), motivo por que, mais uma vez, a pesquisa informa o contingenciamento desse quadriênio: **a) 2012:** 24,17% do que foi orçado, o que equivale a 61,231 milhões de reais; **b) 2013:** 13,85%, equivalendo a 37,684 milhões de reais; **c) 2014:** 18,83%, equivalendo 56,458 milhões de reais; **d) 2015:** 22,50% equivalente a 70,465 milhões de reais.

Destes percentuais expostos e fazendo um comparativo ao ano de 2011, pode-se concluir que nos anos em que houve menor contingenciamento, a execução financeira percentualmente foi melhor, veja-se:

Tabela 1 - Apresentação dos percentuais entre contingenciamento e execução financeira		
Ano	Percentual de contingenciamento (EMPENHADO/LOA)	Percentual de execução financeira (PAGO/LOA)
2011	19,05%	55,43%
2012	24,17%	68,21%
2013	13,85%	76,06%
2014	18,83%	68,96%
2015	22,50%	53,08%

**Fonte:** Elaboração própria com base no SIAFEM

Aprofundando mais ainda nos percentuais apresentados no Quadro 10, e considerando a baixa execução financeira dos programas relacionados às atividades estritamente vinculadas à pesquisa, ensino e extensão da UEMA, cabe esta dissertação expor em uma perspectiva nacional, os gastos com educação, no ano de 2015, que correspondeu a 6,2% do PIB, contabilizando R\$ 383 bilhões. Deste valor, 75% foram gastos com educação básica, o que correspondeu a 22% do PIB *per capita*. Já o ensino superior, apropria 20% do PIB que corresponde ao valor de 76 bilhões no ano de 2015. (SALTO e PELLEGRINI, 2020).

Fazendo uma comparação do ensino básico com o superior, em relação ao PIB *per capita*, naquele foram gastos 22% do PIB *per capita* por aluno, e, neste, 80%. Dessa forma, “cada aluno do ensino superior público recebeu investimentos de R\$ 23.000 em 2015, enquanto seu equivalente no ensino básico recebeu R\$ 6.400” (SALTO e PELLEGRINI, 2020, p. 191).

Esses dados demonstram que há um desequilíbrio na distribuição do investimento público no que tange à educação. Na visão de Gustavo Loschpe (2012), direcionam-se mais recursos para quem menos precisa, que seriam os alunos da universidade pública, dentre os quais há um significativa fatia de filhos da elite e pouco para o ensino fundamental, que, para o autor, esse recurso que atenderia à grande massa pobre do país.

Por mais que se tenha o argumento de que no ensino superior há os gastos com pesquisas, Salto e Pellegrini (2020) expõem que essa discrepância entre ensino básico e superior em nenhum país é tão grande, senão vejamos:

Na média da OCDE, o gasto por aluno no ensino superior é somente duas vezes maior do que no ensino básico, na Coreia é pouco menos de uma vez e meia e nos EUA, maior gerador de pesquisas no planeta, chega a três vezes. Assim, é necessário aumentar recursos investidos no ensino básico, especialmente na primeira infância, para diminuir essa diferença (SALTO e PELLEGRINI, 2020, p. 191).

De um modo geral para os autores Salto e Pellegrini (2020), é necessário mudar o modo como os recursos educacionais são gastos, além de entenderem que, ter mais recursos, não tem como consequência um aumento de qualidade, inclusive afirmam que “como

porcentagem do PIB *per capita* o gasto por aluno no Brasil é praticamente o mesmo que na OCDE, um pouco menos do que na Coreia e bem maior do que no Chile, que tem um desempenho melhor do que o brasileiro no PISA” (p.192).

Giambiagi (2021, p. 195) também pontua que as verbas para a educação se situam no seguinte contexto cultural: “todo o esforço é para conseguir mais verbas, sem muita reflexão acerca de como os recursos podem ser gastos em favor das melhoras da educação e do país”.

Diante, porém, desses entendimentos, cabe expor a visão contrária, em que se argumenta a impossibilidade de comparar o gasto brasileiro com o de países desenvolvidos, com a justificativa de que tais países já deram o salto educacional e agora só precisam manter. Já o Brasil precisaria investir muito para chegar ao nível de qualidade dos países de primeiro mundo (IOSCHPE, 2012).

Esses defensores das teses monetaristas expõem que o piso de investimento seria em torno de 6% a 8% do PIB, alguns sugerindo a conversão da dívida externa em recursos para a educação (IOSCHPE, 2012). Contudo, esses argumentos tornam-se facilmente refutáveis, pois não há nada que os comprove, além dos dados demonstrarem exatamente o contrário. Veja-se:

A média de investimento da Coreia do Sul entre 1970 e 1995, período em que deu seu salto histórico na educação, foi de 3,5%, segundo dados da Unesco. Em nenhum ano desse período o investimento passou de 5%. A China, que agora está empreendendo a revolução educacional sobre a qual os especialistas falarão pelos próximos cinquenta anos, gastou na década de 1990 mais de 2% do seu PIB em educação - menos da metade dos gastos brasileiros! (IOSCHPE, 2012, p. 28).

Logo, pode-se refletir que no Brasil o gasto com educação não é pouco, nem o aumento do gasto é a panaceia para os males (IOSCHPE, 2012). Apresentado os gastos com educação no Brasil, no ano de 2015, que marca a mudança do Governo Estadual e do Reitorado da Universidade, vejamos os dados no Maranhão:

**Quadro 15 - Gastos com Educação no Maranhão nos Anos 2012, 2013, 2014 e 2015**  
**Gastos com Educação no Maranhão**  
**Ano 2012**

<i>per capita</i>			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
9.009,13	9.861,90	7.562,59	4.795,30
<b>Gastos com Educação no Maranhão Ano 2013</b>			
<i>per capita</i>			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
9.963,47	13.461,84	9.966,88	7.352,84
<b>Gastos com Educação no Maranhão Ano 2014</b>			
<i>per capita</i>			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
11.216,37	14.623,88	10.462,36	7.710,70
<b>Gastos com Educação no Maranhão Ano 2015</b>			
<i>per capita</i>			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
11.366,35	16.039,68	13.158,13	9.036,31

Fonte: Elaboração própria com dados do IMESC, INEP e SIAFEM

Ante ao quadro 15, comparando ao ano de 2011, houve um aumento dos gastos com educação, com exceção do ano de 2012, em que houve uma queda dos gastos das IES e da UEMA também. Cabe destacar que neste quadriênio a UEMA foi recredenciada pelo Conselho Estadual de Educação-CEE por mais 5 anos (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014).

### **4.3 PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO MARANHÃO 2016-2019**

Esse PPA foi intitulado como “Desenvolvimento e Justiça Social para Todos”, tendo sido elaborado na gestão do Governador Flávio Dino, instituído pela Lei nº 10.375 de 16 de dezembro de 2015. Tendo sido elaborado em um texto que reflete um amadurecimento das concepções, características e moldes dos Planos anteriores.

Sobre a educação, esse PPA traz uma informação que não é apresentada nos Planos anteriores, a infraestrutura das escolas maranhenses, que funcionam em lugares inadequados, como galpões,

barracão, rancho paiol, salas em outra escola, templo/igreja e casa do professor. Veja-se:

Em 2014, o Maranhão possuía 12.906 escolas. Desse total, 16% escolas (2.065) funcionam em local inadequado (galpão, rancho paiol, barracão e outros locais) e 15% (1.936) são municipais (PPA-MA 2016-2019, p. 37).

Ademais, as que funcionam em local “adequado”, não possuíam, fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, coleta de lixo, saneamento básico. Informando-se:

Do total de escolas do Estado, em 2014, apenas 93,2% tinham fornecimento de energia elétrica pela Rede Pública, 39% tinham abastecimento da rede geral, 30,9% tinham coleta de lixo periódica e 81,6% tinham esgotamento sanitário (rede geral, fossa séptica ou fossa rudimentar), mostrando uma infraestrutura de serviços básicos igualmente deficiente nas escolas do Maranhão (PPA-MA 2016-2019, p. 38).

De acordo com Gustavo Ioschpe (2012), no Brasil há mais de 800 mil alunos em escolas sem energia elétrica e quase meio milhão sem sanitário, que incluem nessas carências, o autor ainda informa que mais da metade das escolas de ensino fundamental não têm biblioteca.

Para resolver essa situação, o Governo do Estado do Maranhão concebeu o Programa Escola Digna, direcionado para as escolas do ensino médio, estando na diretriz **“promover e ampliar o acesso à educação de qualidade e o desenvolvimento da capacidade de produção, absorção, difusão científica, tecnológica e inovação, garantindo a cidadania e ampliando as capacidades da população”**.

É bom esclarecer que a ação estratégica prevista no PPA 2016-2019 inclui a construção, expansão ou reforma da rede física em estado precário, com o escopo de garantir a salubridade dos espaços de ensino e aprendizagem e visando a melhoria dos indicadores de qualidade educacional. Havendo estudos que “mostram que esse tipo de investimento em infraestrutura básica é uma das maneiras mais rápidas e baratas de se obter uma melhora no desempenho do aluno” (IOSCHPE, 2012, p. 29).

Feitas essas considerações passa-se a visualizar os programas e ações da UEMA neste PPA.

### 4.3.1 PROGRAMAS PREVISTOS NO PPA 2016-2019 PARA A UEMA

Nesse PPA a perspectiva de previsão orçamentária de gasto da UEMA, nos quatro anos, é a seguinte:

Quadro 10 - Valores previstos no PPA 2016-2019 para UEMA					
Universidade Estadual do Maranhão	2016	2017	2018	2019	Total
	433.649,38	442.672.120,1	451.882.591,10	461.284.700,3	1.789.488.793,5
	2	5		4	9

Fonte: Elaboração própria com base no PPA-MA 2016-2019

Havendo quatro programas previstos para a UEMA neste PPA, foi estabelecido como diretriz para a educação a promoção e ampliação do acesso à educação de qualidade e o desenvolvimento da capacidade de produção, absorção, difusão científica, tecnológica e inovação, com o objetivo de garantir a cidadania e a ampliação da capacidade da população.

Neste PPA não houve a apresentação das finalidades de cada ação, bem como, não há o produto e a unidade de medida a ser considerada, somente no Anexo III, intitulado de “Metas e prioridades da Administração Pública Estadual para o Exercício de 2016 – LDO”, em que apresenta as de três ações, quais sejam: a) expansão e estruturação de campi; b) formação de profissionais de nível superior; c) pós-graduação de profissionais.

Apesar de não estarem descritas as finalidades das ações, este PPA, no estabelecimento das diretrizes do Governo, traçou algumas ações estratégicas e na perspectiva dos programas da UEMA, pode-se discorrer que os objetivos são os seguintes:

- a) Ampliação e qualificação do Sistema Estadual de Educação Superior no formato Presencial e a Distância (EAD), estabelecendo e definindo políticas públicas articuladas

vinculadas às demandas e potencialidades locais e regionais com autonomia e gestão sustentável;

- b) Redução do analfabetismo em seus diversos aspectos de modo a melhorar os indicadores do Estado, em parceria com a União, Municípios, Universidades, Igrejas e entidades da Sociedade Civil;
- c) Promoção e ampliação das atividades de pesquisas na área da ciência, tecnologia e inovação, estimulando a inclusão digital e o acesso à produção do conhecimento e formação de capital humano (PPA-MA 2016-2019, 2019, p. 52)

Dos quatro programas direcionados para a UEMA neste PPA, destaca-se que o Extensão Universitária esteve em todos os Planos apresentados, diferenciando-se que neste houve uma limitação no aspecto relacionado a quem deveria ser atendido pelo programa, tendo como parâmetro a renda auferida em salário-mínimo. Ademais houve uma ampliação das ações deste programa, passando-se a incluir a promoção de cursos de extensão e a produção e difusão de dados geoambientais.

O programa Ensino de Graduação Superior também esteve em todos os Planos, destacando que, neste quadriênio, passou a existir o Restaurante Universitário-RU como uma ação, além da inclusão da Manutenção dos Campi.

Acerca do RU, localizado no Campus Paulo VI em São Luís/MA, destaca-se que a refeição é ofertada gratuitamente aos docentes, discentes e servidores técnico-administrativos, sendo fornecido almoço e jantar, por uma empresa selecionada por meio de procedimento licitatório realizado pela Universidade. De acordo com o PDI 2016-2020-UEMA, 80% do público do refeitório são os alunos, sendo que estes reconhecem esta ação orçamentária com uma função acadêmico-social e de convivência universitária.

Sobre o programa de Pesquisa e Pós-Graduação, é interessante observar que no PPA 2008-2011, estava previsto o programa Ensino de Pós-Graduação, em que o objeto era a implantação de programas de pós-graduação. Já neste Plano o foco é a qualificação dos profissionais, para fortalecer os programas já implantados.

**Quadro 17 - Programas e suas respectivas ações do PPA-MA 2016-2019**

PROGRAMA	2016	2017	2018	2019	TOTAL
----------	------	------	------	------	-------

0103 – Extensão universitária	12.747.848,00	13.013.086,46	13.283.843,63	13.560.234,34	52.605.012,43
Objetivo: promover a inclusão sociocultural e educativa de pessoas com renda de até dois salários-mínimos e prestar serviços extensionistas a estudantes e pequenos empresários					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida		Meta Física		Meta Financeira
Promoção de eventos científicos, tecnológicos e socioculturais	-		48		15.878.451,95
Produção e difusão de dados geoambientais	-		10		11.967.081,50
Promoção de cursos de extensão	-		120		24.759.478,98
<b>PROGRAMA</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>TOTAL</b>
0177 – Ensino de Graduação Superior	214.295.078,00	218.753.814,61	223.305.322,52	227.951.531,67	884.305.746,80
Objetivo: graduar profissionais em cursos de licenciatura e bacharelado de modo a melhorar o nível empregabilidade, formando uma oferta competitiva					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida		Meta Física		Meta Financeira
Expansão e estruturação de campi	Vaga ofertada (unidade)		150		156.810.033,59
Manutenção dos campi	-		137		123.797.394,93
Restaurante universitário	-		800.000		24.758.422,58
Formação de profissionais em nível superior	Aluno graduado (unidade)		89.154		578.939.895,70
<b>PROGRAMA</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>TOTAL</b>
0593 – Pesquisa e Pós-Graduação	16.494.304,00	16.837.493,21	17.187.823,02	17.545.441,99	68.065.062,22
Objetivo: promover a qualificação de profissionais, fortalecendo a qualidade da pesquisa e do ensino de pós-graduação					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida		Meta Física		Meta Financeira
Pós-Graduação de profissionais	Aluno pós-graduado (unidade)		460		63.938.482,39
Produção e Difusão Científica e Tecnológica	-		51		4.126.579,83
<b>PROGRAMA</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>TOTAL</b>
0411 – Apoio administrativo	190.112.152,00	194.067.725,87	198.105.601,93	202.227.492,34	784.512.972,14
Objetivo: prover os órgãos do Estado de meios administrativos para a implementação de seus programas finalísticos e de serviços ao Estado.					



AÇÕES	Produto / Unidade de Medida	Meta Física	Meta Financeira
Administração da unidade	-	-	692.333.935,32
Contribuição ao Regime Geral da Previdência	-	-	10.933.678,33
Contribuição à Previdência do Servidor Público Estadual	-	-	81.245.358,19

**Fonte:** Elaboração própria com base no PPA-MA 2016-2019

### 4.3.1 ANÁLISE FINANCEIRA DA EXECUÇÃO DO PPA 2016-2019

A execução deste PPA, assim como o anterior, coincide com o início e término de dois reitorados, ambos do Professor Gustavo Pereira da Costa, na gestão 2015 a 2018 e 2019 a 2022. Passando para a análise orçamentária e financeira dos anos de 2016 a 2019, veja-se:

- a) Em dois programas (Extensão Universitária em 2016 e Apoio Administrativo nos anos de 2018 e 2019) o valor orçado na LOA estava acima do previsto no PPA.
- b) Há um programa (Apoio Administrativo em 2019) na qual a execução financeira foi superior ao previsto na LOA.
- c) Cabe destacar que o programa Apoio Administrativo teve a melhor execução financeira comparado ao orçado nas Leis Orçamentárias Anuais.
- d) O programa Pesquisa e Pós-Graduação teve o percentual mais baixo de execução financeira, comparado ao orçado na Lei Orçamentária Anual de 2016, sendo curioso que neste mesmo ano, este programa teve um percentual de quase 100% do previsto na LOA, comparado ao PPA.
- e) Com exceção do programa Apoio Administrativo, somente um programa (Pesquisa e Pós-Graduação) atingiu o percentual de execução financeira acima de 50%, em relação a LOA, no ano de 2019.
- f) Neste PPA nenhum programa deixou de ser executado financeiramente.

**Quadro 11 - Comparação entre PPA, LOA e Execução financeira dos Programas no Ano de 2016**

2016					
PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2016 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária	12.747.848,00	13.247.848,00	3.628.616,34	103,92	27,39
Ensino de graduação superior	214.295.078,00	132.658.777,00	45.019.294,39	61,90	33,94
Pesquisa e pós-graduação	16.494.304,00	15.494.304,00	3.080.662,45	93,94	19,88
Apoio Administrativo	190.112.152,00	190.112.152,00	195.257.137,64	100,00	102,61
<b>TOTAL</b>	<b>433.694.382,00</b>	<b>351.513.081,00</b>	<b>246.985.710,82</b>	<b>81,87</b>	<b>70,26</b>
2017					
PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2017 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária	13.013.086,46	8.320.000,00	3.674.344,09	63,94	44,16
Ensino de graduação superior	218.753.814,61	145.655.951,00	49.338.413,83	66,58	33,87
Pesquisa e pós-graduação	16.837.493,21	10.600.000,00	3.008.132,79	62,95	28,38
Apoio Administrativo	194.067.725,87	240.463.812,00	193.234.463,36	123,91	80,36
<b>TOTAL</b>	<b>442.672.120,15</b>	<b>405.039.763,00</b>	<b>249.255.354,07</b>	<b>92,90</b>	<b>61,54</b>
2018					
PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2018 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária	13.283.843,63	8.044.200,00	3.560.029,00	60,56	44,26
Ensino de graduação superior	223.305.322,52	124.915.240,00	50.019.791,32	55,94	40,04
Pesquisa e pós-graduação	17.187.823,02	8.450.000,00	3.748.114,40	49,16	44,36
Apoio Administrativo	198.105.601,93	249.683.672,00	215.701.810,20	126,04	86,39
<b>TOTAL</b>	<b>451.882.591,10</b>	<b>391.093.112,00</b>	<b>273.029.744,92</b>	<b>86,77</b>	<b>69,81</b>
2019					
PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2019 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária	13.560.234,34	9.940.000,00	3.174.773,61	73,30	31,93
Ensino de graduação superior	227.951.531,67	137.158.000,00	44.059.522,29	60,35	32,02

Pesquisa e pós-graduação	17.545.441,99	8.600.000,00	4.479.335,72	49,01	52,08
Apoio Administrativo	202.227.492,34	248.124.000,00	210.747.863,51	122,69	84,93
TOTAL	461.284.700,34	404.247.000,00	262.461.495,13	87,63	64,92

Fonte: Elaboração própria com base no *Business Intelligence*

### 4.3.2 Conclusões

Comparando os dados do Quadro 18 ao PPA-MA 2012-2015 verifica-se que em algumas ações houve uma queda nos números, o que está refletido nos percentuais apresentados na relação entre LOA/PPA e PAGO/LOA deste quadriênio do PPA-MA 2016-2019. Destaca-se que houve diminuição na quantidade de cursos e vagas ofertadas e de alunos matriculados na Graduação.

Quadro 12 - Dados sobre a Graduação da UEMA – Anos 2016, 2017, 2018 e 2019						
Ano	Quantidade de Cursos	Vagas Ofertadas	Alunos Ingressantes	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Docentes vinculados aos cursos
2016	261	6.815	2.764	17.652	2.592	1.893
2017	242	10.904	8.768	22.172	3.639	1.465
2018	175	5.444	4.102	19.463	2.083	1.539
2019	200	7.539	6.396	23.015	2.271	1.544

Fonte: Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP

Na Pós-Graduação identifica-se a mesma queda, principalmente em relação aos alunos concluintes.

Tabela 1 - Dados sobre a Pós-Graduação Lato Sensu Presencial da UEMA – Anos 2016, 2017, 2018 e 2019		
Ano	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2016	168	135
2017	50	0
2018	380	61
2019	236	63

Fonte: Elaboração própria com base nos Anuários da UEMA dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019

Já na modalidade EAD, houve uma melhora significativa tanto dos alunos matriculados como dos concluintes, destacando-se que a

ampliação e qualificação da modalidade à distância figura como uma ação estratégia traçado neste PPA-MA 2016-2019 pelo Governo.

**Tabela 2 - Dados sobre a Pós-Graduação *Lato Sensu* EAD da UEMA – Anos 2016, 2017, 2018 e 2019**

Ano	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2016	0	1.221
2017	2.783	0
2018	2.783	0
2019	949	1.649

**Fonte:** Elaboração própria com base nos Anuários da UEMA dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019

Assim como no Plano anterior, mais uma vez, a Pós-Graduação *Stricto Sensu* apresenta avanços a cada ano. Inclusive, o programa Pesquisa e Pós-Graduação foi o único, após Apoio Administrativo, que teve um percentual de execução acima de 50%, no ano de 2019.

**Tabela 3 - Dados sobre a Pós-Graduação *Stricto Sensu* da UEMA – Anos 2016, 2017, 2018 e 2019**

Ano	Quantidade de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2016	13	349	95
2017	15	399	102
2018	15	413	150
2019	19	382	155

**Fonte:** Elaboração própria com base nos Anuários da UEMA dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019

Acerca do contingenciamento, do percentual apresentado abaixo, em valores representando os seguintes valores: **a) 2016:** 113,734 milhões; **b) 2017:** 145,415 milhões; **c) 2018:** 97,732 milhões; **d) 2019:** 121,355 milhões.

**Tabela 4 - Apresentação dos percentuais entre contingenciamento e execução financeira**

Ano	Percentual de contingenciamento (EMPENHADO/LOA)	Percentual de execução financeira (PAGO/LOA)
-----	---	--

2011	19,05%	55,43%
2012	24,17%	68,21%
2013	13,85%	76,06%
2014	18,83%	68,96%
2015	22,50%	53,08%
2016	29,46%	70,26%
2017	34,27%	61,54%
2018	24,37%	69,81%
2019	29,23%	64,92%

**Fonte:** elaboração própria com dados do SIAFEM e SIGEF

No que tange os gastos com educação, destaca-se que no ano de 2016 houve a melhor execução financeira. Todavia, registrou-se o segundo maior contingenciamento do quadriênio 2016-2019.

<b>Quadro 13 - Gastos com Educação no Maranhão nos Anos 2016, 2017, 2018 e 2019</b>			
<b>Gastos com Educação no Maranhão</b>			
<b>Ano 2016</b>			
<b>per capita</b>			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
12.267,70	18.503,30	15.424,77	9.303,38
<b>Gastos com Educação no Maranhão</b>			
<b>Ano 2017</b>			
<b>per capita</b>			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
12.791,40	19.142,62	12.580,00	10.217,18
<b>Gastos com Educação no Maranhão</b>			
<b>Ano 2018</b>			
<b>per capita</b>			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
13.955,75	21.518,66	15.585,50	11.909,68
<b>Gastos com Educação no Maranhão</b>			
<b>Ano 2019</b>			
<b>per capita</b>			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
13.757,94	17.749,52	12.768,32	12.255,03

**Fonte:** elaboração própria com dados do IMESC, INEP, SIAFEM e SIGEF

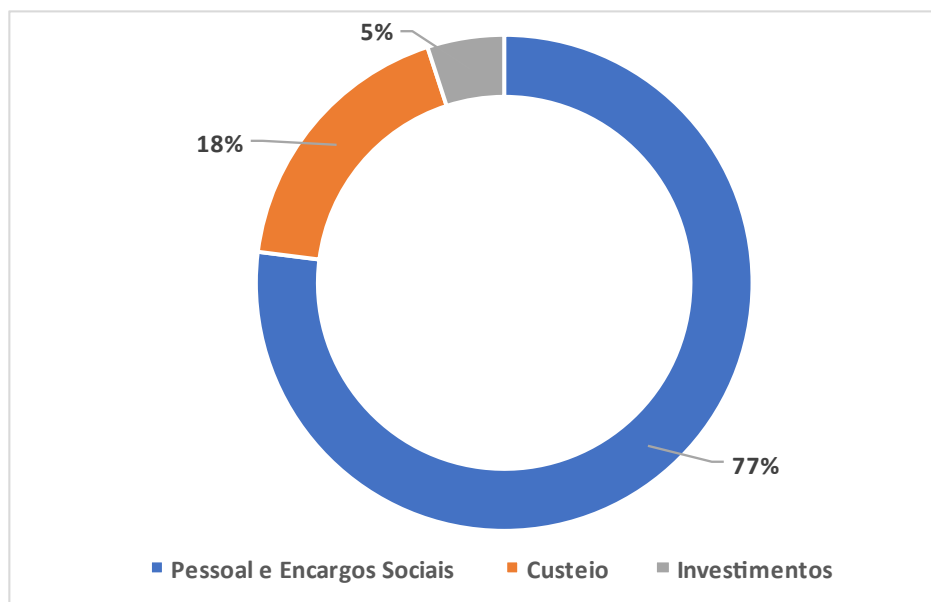
Cumprir destacar que no quadriênio de 2016-2019, houve uma queda de 20,8% nos gastos *per capita* da UEMA (vide Quadro 20).

Considerando os dados apresentados verifica-se que assim como no PPA MA 2012-2015, as despesas com pessoal também permanecem sendo executadas orçamentária e financeiramente em

um percentual elevado, em comparação aos outros programas contemplados para a UEMA.

Neste aspecto, expondo os dados dos Relatórios Resumidos de Execução-RREO, publicados pelo Governo do Maranhão, através da SEPLAN/MA, no período entre 2015 a 2018, no sexto bimestre de cada ano, constata-se que as despesas executadas pelo Governo do Maranhão, por grupos de natureza de despesa, apresentam uma rigidez considerável. Os gastos com pessoal e encargos social representam 77% do total das despesas na função educação (BARROS, 2019). Veja-se no gráfico 1:

**Gráfico 1** - Composição dos gastos do Maranhão na função educação em % entre 2015 e 2018

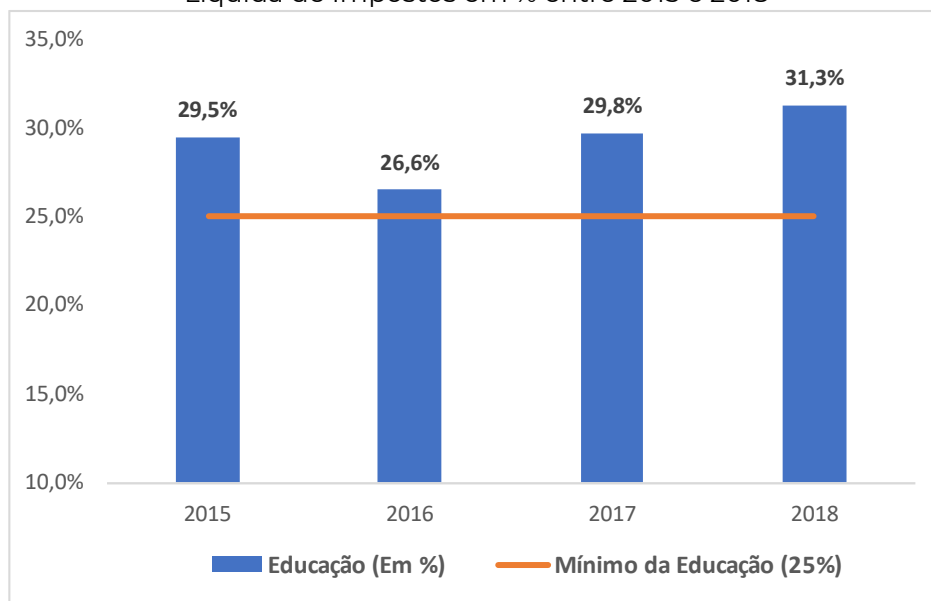


**Fonte:** Extraído de Barros (2019, p. 41)

Lembrando, que por exigência da LRF, há um limite máximo para as despesas com pessoal, nos Estados, este gasto não poderia ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida-RCL. (MATOS, 2017).

Especificamente sobre o gasto com educação no Maranhão, de acordo com Marcello Barros (2019), tendo por base o RREO, o Estado investiu um volume significativo de recursos na área educacional, tendo-se gastado proporcionalmente à Receita Líquida de Impostos-RLI e Transferências Constitucionais, em média, entre 2015 e 2018, 29,31% ante o mínimo constitucional exigido, de 25%”, veja-se:

**Gráfico 2** - Evolução dos gastos com educação no Maranhão em relação à Receita Líquida de Impostos em % entre 2015 e 2018



**Fonte:** Extraído de BARROS (2019, p. 24)

Também é uma exigência da LRF a publicação dos demonstrativos dos gastos constitucionais com educação, e ainda valendo-se dos dados do Gráfico 02, percebe-se que o Maranhão, inclusive em 2018, investiu recursos acima do mínimo estabelecido no art. 212 da CRFB/88, em um percentual de 31,34%, representando um volume de recursos da ordem de R\$ 3.883 milhões (BARROS, 2019).

Considerando que o programa Pesquisa e Pós-Graduação em 2016 teve uma baixa execução financeira comparado ao previsto na LOA, em um percentual de 19,88%, apesar de que em 2019 depois de Apoio Administrativo, foi o único programa com execução financeira acima de 50%, cabe tecer alguns comentários acerca da pesquisa no Brasil.

O autor Gustavo Ioschpe (2012) realiza críticas no sentido de que não cabe o entendimento de que a pesquisa justifica a contratação de um número desproporcional de funcionários, pois entende que nem todas as universidades públicas realizam pesquisa relevantes, veja-se:

Não é possível atribuir à Universidade de São Paulo, com seus 31 mil artigos acadêmicos publicados em revistas científicas internacionais nos último dez anos, a mesma classificação de “universidades de pesquisa”, de instituições como as

universidades federais do Acre, do Maranhão ou do Pará, que nem aparecem no ranking internacional de produtividade acadêmica que engloba mais de 3 mil instituições (IOSCHPE, 2012, p. 39).

Desta forma, conclui que por esse motivo não cabe a quantidade de funcionários em algumas universidades, comparando que universidades públicas têm onze alunos por professor, e um funcionário para cada dez alunos, contra 21 nas privadas (IOSCHPE, 2012).

#### 4.4 PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO MARANHÃO 2020-2023

O PPA 2020-2023 aprovado pela Lei nº 11.204 de 31 de dezembro de 2019, foi elaborado durante o segundo mandato do governador Flávio Dino, o texto representa um amadurecimento do que estava previsto no Plano anterior. Sendo um documento bem coerente com as novas perspectivas sociais, políticas, ambientais e econômicas, inclusive, a ponderação que se realiza é o fato deste Plano ter sido concebido em um governo em continuidade, isso reflete em um texto com mais assertivo, no qual, buscou-se uma integração entre os órgãos que compõem a Administração Pública estadual, numa tentativa de uma atuação conjunta, inclusive sendo incorporados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS e o Selo UNICEF.

Os objetivos deste Plano foram representados em quatro eixos estruturantes, quais sejam: **a)** enfrentar as injustiças sociais; **b)** cuidar bem do dinheiro público e modernização da gestão pública; **c)** desenvolvimento para todos; **d)** ampliar a infraestrutura e logística. Ademais, foram definidas doze diretrizes de governo para o PPA 2020-2023, cabendo dispor sobre as diretrizes relacionadas à UEMA, veja-se:

Quadro 14 - Diretriz relacionadas à UEMA – PPA 2020-2023		
Eixo	Diretriz	Ações
Enfrentar as injustiças sociais	Promover e ampliar o acesso à educação de qualidade, com condições dignas para alunos e professores,	1 – Implantação e modernização dos Campi



	possibilitando o desenvolvimento integral dos cidadãos maranhenses e oportunizando a mobilidade social e o fomento às capacidades de produção, absorção e difusão da ciência, tecnologia e inovação.	2 - Expansão da Graduação 3 – Fomento à Assistência Estudantil 4 – Cartão Transporte Universitário 5 – Restaurante Universitário
Cuidar bem do dinheiro público e modernização da gestão pública	Executar a gestão pública com ética, justiça, transparência e responsabilidade fiscal por meio do fortalecimento dos mecanismos de participação popular, controle social, da modernização do Estado e do planejamento, com o objetivo de criar os meios para um processo contínuo e permanente de desenvolvimento sustentável.	Valorização, formação e capacitação dos profissionais da educação superior
Desenvolvimento para todos	Promover a dinamização da economia, fortalecendo o sistema de produção e de abastecimento, investimento em pesquisa científica e tecnológica e incentivando a Economia Solidária, o empreendedorismo, o cooperativismo e o associativismo, como formas de estimular o desenvolvimento local, considerando as potencialidades de cada município	Ciência, tecnologia e inovação

**Fonte:** Elaboração própria com base no PPA 2020-2023

Seguindo a mesma lógica nos subcapítulos anteriores, cabe dispor que o PPA 2020-2023 informa que o analfabetismo permanece sendo um dos principais problemas do Maranhão, tendo havido uma redução no quadriênio 2015-2018, resultado da implantação de políticas públicas direcionadas à alfabetização da população, a exemplo, o já citado programa de governo Escola Digna, veja-se os percentuais:

Em referência à infraestrutura das escolas, é evidente a redução de escolas funcionando em local inadequado entre 2011 e 2017. Em 2011, eram 24,7% (3.355 escolas inadequadas) e em 2017 reduziu para 16% (1.984).

Notadamente, nos últimos três anos, a redução foi mais significativa, resultado da implementação de um dos principais programas de governo, o Escola Digna, que tem, como principal finalidade construir e reformar escolas. Devido a importância desse programa, o governo deliberou pela ampliação do escopo (C1 e Programa Escola Digna) (PPA 2020-2023, p. 96).

Especificamente, no que tange ao Ensino Superior, houve uma expansão ao seu acesso, “o percentual de jovens matriculados em Instituições de Ensino Superior (IES) quase dobrou de 2014 (8,1%) para 2018 (15,2%), no entanto inferior em níveis no Nordeste (17,3%) e do Brasil (21,8%)” (PPA 2020-2023, p. 98).

Posteriormente analisar-se-á se a oferta de cursos aumentou, bem como, a quantidade de alunos matriculados. Inclusive, o PPA 2020-2023 expõe que houve um compromisso do Governo para promover esta ampliação:

O Governo do Maranhão comprometeu-se em ampliar a oferta de cursos superior (modalidade presencial, semipresencial e à distância), assim como da política de assistência estudantil voltada ao discente de baixa renda (C5, C10, Programa Ensino de Graduação Superior) (PPA 2020-2023, p. 98).

Feitas estas ponderações passar-se-á programas que constam no PPA 2020-2023 para a UEMA.

#### 4.4.1 PROGRAMAS PREVISTOS NO PPA 2020-2023 PARA A UEMA

Numa perspectiva mais macro veja-se os valores anuais e total previstos neste PPA para a UEMA.

Quadro 15 - Valores previstos no PPA 2020-2023 para UEMA					
Universidade Estadual do Maranhão	2020	2021	2022	2023	Total
	572.852.239	596.739.059	611.486.966	633.236.438	2.414.404.702

Fonte: Elaboração própria com base no PPA-MA 2020-2023

Neste PPA tem-se seis programas direcionados para a UEMA, tendo-se dois novos programas, quais sejam: Gestão Universitária e Ampliação e Modernização da Infraestrutura. Ademais, novas ações foram concebidas no âmbito dos programas, e assim como no Plano anterior, o texto também não apresentou a finalidade de cada ação.

No que tange o programa Extensão Universitária, mais uma vez houve uma alteração no objetivo, e agora passa-se a contemplar somente pessoas cadastradas no Cad ÚNICO. Houve uma expansão considerável das ações deste programa, inclusive o Restaurante Universitário deixa de estar no programa Ensino de Graduação Superior. Havendo duas novas ações, quais sejam: Cartão Transporte Universitário (primeira vez previsto em um Plano) e Fomento à Assistência Estudantil.

No programa Ensino de Graduação também houve uma nova concepção, pois diferentemente do PPA 2008-2011 em que as ações eram no sentido de implantação de novos cursos de ensino superior no Estado do Maranhão e formação de profissionais de nível superior, e no PPA 2016-2019 em que haviam duas ações para expansão e estruturação e manutenção, neste as ações estão mais direcionadas para a melhoria, contemplando duas novas ações para esse escopo.

Necessário destacar que é a primeira vez que uma ação trata de Desenvolvimento Institucional, no programa Gestão Universitária, o que está bem ligado ao eixo “*Cuidar bem do dinheiro público e modernização da gestão pública*”.

Destaca-se que é a primeira vez que o programa Pesquisa e Pós-Graduação trata da implantação da inovação no ensino superior, concebendo uma ação para este fim, casando-se com o eixo “*Desenvolvimento para todos*”. Também é a primeira vez que a infraestrutura é concebida como um programa.

**Quadro 16 - Programas e suas respectivas ações do PPA-MA 2020-2023**

PROGRAMA	2020	2021	2022	2023	TOTAL
0103 – Extensão universitária e assuntos da comunidade	10.700.000	11.700.000	12.800.000	14.010.000	49.210.000
Objetivo: promover a inclusão sociocultural e educativa de pessoas cadastradas no Cad ÚNICO, bem como prestar serviços extensionistas a estudantes e comunidade					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida		Meta Física		Meta Financeira
Promoção de eventos científicos, tecnológicos e socioculturais	Evento realizado (unidade)		290		400.000,00
Promoção da extensão universitária	Aluno beneficiado (unidade)		2.060		400.000,00
Restaurante universitário	Refeição fornecida (unidade)		147.000		27.846.000,00

Cartão transporte universitário	Estudante contemplado (unidade)	4.000	2.000.000,00		
Fomento à assistência estudantil	Auxílio concedido (unidade)	9.200	18.564.000,00		
<b>PROGRAMA</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>TOTAL</b>
0177 – Ensino de Graduação	139.891.774	133.764.469	125.930.295	122.605.324	522.191.862
Objetivo: graduar profissionais em cursos de licenciatura e bacharelado de modo a melhorar o nível empregabilidade					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
Formação em nível superior	Aluno graduado (unidade)	11.450		520.991.862,00	
Expansão da graduação	Vaga ofertada (unidades)	13.178		800.000,00	
Mais qualidade acadêmica	Curso qualificado (unidade)	124		400.000,00	
<b>PROGRAMA</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>TOTAL</b>
0354 – Gestão universitária	1.300.000	6.320.000	6.892.000	7.521.200	22.033.200
Objetivo: coordenar e fortalecer os processos de planejamento, monitoramento e avaliação de ações e gestão internas, com enfoque na ampliação do número de vagas, qualificação do ensino, eficiência do uso dos recursos públicos associada a uma estratégia de longo prazo e que tenha como objetivo o desenvolvimento sustentável da unidade					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
Valorização, formação e capacitação dos profissionais da educação superior	Servidor formado/capacitado (unidade)	12.000		400.000,00	
Desenvolvimento institucional	Unidade desenvolvida (percentual)	32.000		19.133.200	
Manutenção e operacionalização dos campi	Unidade desenvolvida (percentual)	32.000		2.500.000,00	
<b>PROGRAMA</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>TOTAL</b>
0593 – Pesquisa e Pós-Graduação	10.080.000	11.088.000	12.196.800	13.415.429	46.780.229
Objetivo: promover e ampliar o acesso à educação de qualidade, com condições dignas para alunos e professores, possibilitando o desenvolvimento integral dos cidadãos maranhenses e oportunizando a mobilidade social e o fomento às capacidades de produção, absorção e difusão da ciência, tecnologia e inovação					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
Ensino de pós-graduação	Curso ofertado (unidade)	225		28.309.049,00	
Ciência, tecnologia e inovação	Projeto aprovado (unidade)	450		18.471.180,00	
<b>PROGRAMA</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>TOTAL</b>

0615 – Ampliação e Modernização da Infraestrutura	70.231.857	76.655.043	84.270.547	92.647.602	323.805.049
Objetivo: prover infraestrutura adequada para as atividades de ensino, pesquisa e extensão.					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida		Meta Física		Meta Financeira
Implantação e modernização dos campi	Campi construído/aparelhado (unidade)		13		323.805.049
<b>PROGRAMA</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>TOTAL</b>
0411 – Apoio Administrativo	340.648.608	357.211.547	369.397.324	383.126.883	1.450.384.362
Objetivo: prover os órgãos do estado de meios administrativos para implementação de seus programas e de serviços ao estado					
AÇÕES	Produto / Unidade de Medida		Meta Física		Meta Financeira
Contribuição à previdência do servidor público estadual	Medido pela despesa (R\$)		-		90.000,00
Contribuição do regime geral da previdência	Medido pela despesa (R\$)		-		28.800,00
Contribuição para o Fundo de Benefícios dos servidores públicos estaduais	Medido pela despesa (R\$)		-		7.000.000
Administração da unidade	Medido pela despesa		-		1.324.584.362

Fonte: Elaboração própria com base no PPA-MA 2020-2023

#### 4.4.2 ANÁLISE FINANCEIRA DA EXECUÇÃO DO PPA 2020-2023

Na execução deste PPA, a UEMA permanece no Reitorado do Professor Gustavo Pereira da Costa, na Gestão 2019 a 2022. Passando para a análise orçamentária e financeira somente dos anos de 2020 a 2021, veja-se:

- a) Pela primeira vez teve-se em praticamente todos os programas uma aproximação dos valores orçados na LOA e PPA, conforme demonstram os elevados percentuais, não havendo uma discrepância entre esses valores, como visto nos outros anos.

Destacando-se que no PPA 2012-2015 não foi possível realizar a comparação LOA/PPA.

- b) Em contrapartida, a execução financeira em metade dos programas foi baixa, em comparação a LOA no ano de 2021.
- c) O programa Ampliação e Modernização da Infraestrutura, inaugurado nesse Plano, teve uma execução financeira comparado a LOA baixa, nos dois anos.
- d) Depois de Ampliação e Modernização da Infraestrutura, o programa Extensão Universitária foi o que teve a execução financeira mais baixa, comparado ao previsto na LOA.

<b>Quadro 17 - Comparação entre PPA, LOA e Execução financeira dos Programas no Ano de 2020</b>					
<b>2020</b>					
	PPA (R\$)	LOA 2020 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária e assuntos da comunidade	10.700.000,00	10.700.000,00	2.606.342,74	100,00	24,35
Ensino de graduação	139.891.774,00	131.541.774,00	30.848.867,26	93,97	23,45
Gestão universitária	1.300.000,00	1.300.000,00	1.625.937,46	100,00	125,07
Pesquisa e pós-graduação	10.080.000,00	10.080.000,00	5.165.177,00	100,00	51,24
Ampliação e modernização da infraestrutura	70.231.857,00	71.866.370,00	6.617.848,89	102,32	9,20
Apoio administrativo	340.648.608,00	340.648.608,00	240.907.265,75	100,00	70,72
<b>TOTAL</b>	<b>572.852.239,00</b>	<b>566.136.752,00</b>	<b>287.771.439,10</b>	<b>98,82</b>	<b>50,83</b>
<b>2021</b>					
PROGRAMAS	PPA (R\$)	LOA 2021 (R\$)	PAGO (R\$)	LOA/PPA (%)	PAGO/LOA (%)
Extensão universitária e assuntos da comunidade	11.700.000,00	11.979.880,00	2.667.558,77	102,39	22,26
Ensino de graduação	133.764.469,00	103.887.245,00	40.246.871,57	77,66	38,54
Gestão universitária	6.320.000,00	6.200.000,00	2.435.419,55	98,10	39,28
Pesquisa e pós-graduação	11.088.000,00	7.589.000,00	3.809.894,38	68,44	50,20
Ampliação e modernização da infraestrutura	76.655.043,00	76.449.532,00	9.756.920,11	99,73	12,76
Apoio administrativo	357.211.547,00	361.973.577,00	246.987.901,22	103,33	68,23
<b>TOTAL</b>	<b>572.852.239,00</b>	<b>568.079.234,00</b>	<b>305.904.565,60</b>	<b>99,26</b>	<b>53,84</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base no *Business Intelligence*

### 4.4.3 CONCLUSÕES

Nesse biênio a quantidade de cursos e vagas ofertadas e alunos matriculados pela UEMA permanece em queda, o que também está refletido na relação entre PAGO/LOA nos dados relacionados ao programa Ensino de Graduação, na qual, se tem percentuais abaixo de 50% de execução financeira.

Ano	Quantidade de Cursos	Vagas Ofertadas	Alunos Ingressantes	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes	Docentes vinculados aos cursos
2020	205	5.831	3.626	22.053	1.691	1.523
2021	199	6.040	2.669	21.476	3.001	1.595

**Fonte:** Elaboração própria com base no Censo da Educação Superior do INEP

Acerca da Pós-Graduação *Lato Sensu* houve um aumento dos alunos matriculados em 2020, mas no ano de 2021 registra-se uma queda dos alunos concluintes comparado aos quadriênios anteriores, sendo necessário pontuar que nesses dois anos estava-se em um contexto pandêmico.

Ano	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2020	746	171
2021	305	50

**Fonte:** Elaboração própria com base nos Anuários da UEMA dos anos de 2020 e 2021

Na modalidade EAD houve uma variação de queda dos alunos concluintes, mas também é necessário pontuar mais vez o contexto pandêmico.

Ano	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2020	1.908	0
2021	1.903	215

**Fonte:** Elaboração própria com base nos Anuários da UEMA dos anos de 2020 e 2021

O programa Pós-Graduação *Stricto Sensu* mais uma vez apresenta avanços nas três perspectivas: quantidade de cursos, alunos matriculados e alunos concluintes. Havendo uma queda em 2020 nos alunos concluintes, reputa-se que seja por conta da pandemia ocasionada pelo Coronavírus, mas em 2021 houve o maior número de alunos concluintes registrados nos dez anos de análise desta pesquisa. Inclusive, o PDI 2021-2025-UEMA reconhece que no ano de 2020, o cenário pandêmico moveu a UEMA para uma urgente e necessária adaptação, tanto para os docentes e discentes, a fim de evitar a propagação e o contágio pelo vírus na comunidade acadêmica.

Em consulta ao PDI 2016-2020-UEMA, verifica-se que PPG/UEMA concebeu uma projeção chegando bem próximo ao pretendido. Veja-se:

Em consonância com o Plano Nacional de Educação e as diretrizes estratégicas da UEMA, pretende-se elevar a oferta de cursos de mestrado de 10 para 16 até 2018, e para 19 até 2020. Para tanto serão estruturados laboratórios de ensino e pesquisa, além de estimulada a fixação de pesquisadores em nível de doutorado e pós-doutorado, como forma de fortalecer os cursos *stricto sensu* (PDI 2016-2020-UEMA, 2017, p. 59).

O Relatório de Gestão da UEMA 2007-2014 também reconhece que a Pós-Graduação foi umas das atividades da UEMA que mais cresceu. E o PDI 2021-2025-UEMA, informa que em 2021, a Universidade além de ter aumentado a sua participação em programas de pós-graduação em rede, conta com: 10 cursos de mestrado e 3 cursos de doutorado acadêmico; 6 cursos de mestrado e 2 cursos de doutorado profissional.

Tabela 7 - Dados sobre a Pós-Graduação Stricto Sensu da UEMA – Anos 2020 e 2021			
Ano	Quantidade de Cursos	Alunos Matriculados	Alunos Concluintes
2020	21	483	42
2021	21	480	194

**Fonte:** Elaboração própria com base nos Anuários da UEMA dos anos de 2020 e 2021



Analisando os dados dos últimos dez anos, nos anos de 2020 e 2021, teve-se o maior percentual de contingenciamento, em contrapartida a execução financeira não caiu tanto comparado aos anos anteriores, veja-se em os seguintes valores: **a) 2020:** 248,347 milhões; **b) 2021:** 238,223 milhões. Logo, os dados comprovam que o contingenciamento não é o maior problema de uma gestão orçamentária e financeira.

Tabela 8 - Apresentação dos percentuais entre contingenciamento e execução financeira		
Ano	Percentual de contingenciamento (EMPENHADO/LOA)	Percentual de execução financeira (PAGO/LOA)
2011	19,05%	55,43%
2012	24,17%	68,21%
2013	13,85%	76,06%
2014	18,83%	68,96%
2015	22,50%	53,08%
2016	29,46%	70,26%
2017	34,27%	61,54%
2018	24,37%	69,81%
2019	29,23%	64,92%
2020	45,60%	50,83%
2021	41,91%	53,84%

Fonte: elaboração própria com dados do SIAFEM e SIGEF

No que tange aos dados dos Gastos com Educação, registra-se o seguinte: **a)** em relação ao PIB Maranhão permaneceu havendo um aumento; **b)** já os Gastos das IES houve queda, comparado ao ano de 2019, em contrapartida na UEMA houve aumento, bem como na educação básica.

Quadro 19 - Gastos com Educação no Maranhão nos Anos 2020 e 2021			
Gastos com Educação no Maranhão			
Ano 2020			
per capita			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
15.027,69	14.852,79	13.977,21	13.462,95
Gastos com Educação no Maranhão			
Ano 2021			
per capita			
PIB Maranhão (reais)	Gastos IES (reais)	Gastos UEMA (reais)	Gastos educação básica (reais)
16.519,80	15.837,32	15.373,93	16.742,37

Fonte: elaboração própria com dados do IMESC, INEP, SIAFEM e SIGEF

O PPA-MA 2020-2023 em seu Eixo “*Enfrentar as injustiças sociais*” que contempla ações dos seguintes programas: a) Ampliação e Modernização da Infraestrutura; b) Ensino de Graduação; c) Extensão Universitária e Assuntos da Comunidade, aborda acerca da mobilidade social, um ponto bem presente num contexto de uma universidade estadual no Nordeste. Uma vez que se tem no Brasil uma desigualdade educacional que não é somente elevada, mas transmitida de pai para filho (FERREIRA E VELOSO, 2005).

Nos dados apresentados por FERREIRA e VELOSO (2005, p. 388), “enquanto o filho de um pai analfabeto tem apenas 0,6% de chance de concluir o Ensino Superior (15 anos ou mais de estudo), essa probabilidade cresce continuamente com a escolaridade do pai, chegando a 60% no caso do filho de pai com Ensino Superior completo”.

E neste contexto cabe apresentar um Programa que está na estrutura organizacional da UEMA, que quando foi implantado em 2009 foi intitulado de Darcy Ribeiro, e em 2017 passou a ser nominado de Programa Ensinar, cujo objetivo é formar professores de Educação Básica, com a missão de reduzir o déficit desses profissionais nas disciplinas básicas do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e as do Ensino Médio (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014).

O Programa Ensinar resulta de uma parceria entre a UEMA, prefeituras, secretarias municipais e a Secretaria Estadual de Educação, em que a UEMA é responsável pelo aspecto pedagógico, levando em conta a demanda específica de cada município (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014). Essa atuação conjunta, como bem colocado no PDI 2021-2025-UEMA, reflete em um fortalecimento da política de formação docente, e contribui para mudança de indicadores sociais e educacionais o Estado do Maranhão.

Numa perspectiva de produção científica da UEMA, não se pode deixar de expor que um dos principais incentivos é a concessão de bolsas de iniciação científica, por meio dos Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica (PIBIC), tendo como parceiros o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq e a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão-FAPEMA (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014).

No aspecto da extensão, apesar do programa na exposição dos dados não ter tido um planejamento e uma execução financeira

expressiva, cabe expor que a UEMA, por meio da Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Estudantis-PROEXAE desde 2007, tem como principal atividade o Programa Institucional de Bolsas de Extensão-PIBEX, cujo objetivo é incentivar a participação de alunos e professores em projetos e programas de extensão (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014). Além de auxílios como: alimentação, creche, moradia, refeição e bolsa permanência, mas que nos dados não há informações precisas que pudessem contribuir para esta pesquisa (PDI 2021-2025-UEMA)

Ademais, destaca-se também que esteve inicialmente sob a responsabilidade da PROEXAE, um Centro Social e Médico instalado no Campus Paulo VI em São Luís/MA, composto de médico e enfermeiros em regime de plantão, em que se presta atendimento emergencial à comunidade universitária (PDI 2016-2020-UEMA, 2017).

Acerca da análise dos dados do quadriênio desse PPA MA 2020-2023, importante pontuar que pela primeira vez tem-se uma aproximação entre planejamento e execução financeira, e essa harmonia reputa-se que tem relação direta com o avanço e amadurecimento desse Plano, e neste aspecto expõe-se:

As inovações realizadas pelo Maranhão no PPA 2020-2023 contribuíram para estimular a internalização de boas práticas e de conquistas das últimas décadas que têm marcado o modelo de administração pública intitulado *New Public Management* (NPM). Referindo-se a esse modelo, Cavalcante (2017) afirma que as mudanças deliberadas nas organizações do setor público, com o objetivo de obter melhores desempenhos, introduziu um conjunto de princípios e diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade na administração pública.

Sobre esse aspecto, no caso maranhense, além dos aperfeiçoamentos atinentes à metodologia, o plano se desdobrou no aperfeiçoamento e na remodelagem de um conjunto de atividades, processos, sistemas e produtos que se propuseram a modificar a forma de os servidores públicos se relacionarem em suas rotinas do planejamento e do orçamento público (MATOS, ALVES, MARTINS, VIDAL, 2023, p. 24).

O avanço desse Plano, de acordo com o artigo *Plano Plurianual do Maranhão 2020-2023 e o efeito transbordamento no Sistema de Planejamento Estadual (2023)* resulta de ações realizadas pelo Governo do Maranhão desde o ano de 2015, como a implantação do orçamento participativo, e com a elaboração de um documento intitulado *Mais*

*Planejamento*, que em seu bojo apresentava a “análise situacional sobre o sistema de planejamento governamental, além de propor um conjunto de ações, produtos e metodologias objetivando a sua institucionalização e fortalecimento” (p.25).

Desse documento resultou um *Manual de Critérios para a Elaboração de Políticas Públicas* que representou uma inovação no modelo de construção das políticas públicas e coincidiu com a fase que antecedeu a elaboração do PPA-MA 2020-2023, proporcionando a melhora na qualidade do planejamento dos órgãos e o aprimoramento da construção dos programas e ações (MATOS, ALVES, MARTINS, VIDAL, 2023).

Já em 2019 com a substituição do SIAFEM pelo SIGEF, houve a modernização, simplificação e racionalização da gestão do planejamento, controle e da execução orçamentária e financeira, além do sistema funcionar como principal ferramenta do processo de elaboração do PPA (MATOS, ALVES, MARTINS, VIDAL, 2023).



5

## 5

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Iniciando as considerações remetendo-se ao que se pensou logo após a definição do tema desta pesquisa que foram as hipóteses e a primeira delas confirmou-se, qual seja: há descompasso entre o orçado e o executado na UEMA nos anos de 2011 a 2021. Esta também foi uma conclusão da dissertação de mestrado do Celso Beckman, ao debruçar-se sobre o processo de execução do orçamento da UEMA nos anos de 1995 a 2008.

A outra hipótese confirmada é que se constatou a existência de cortes orçamentários sofridos pela UEMA ao longo dos dez anos, todavia, os demais dados demonstram que não há uma relação direta disso com o avanço das metas institucionais ligadas ao tripé ensino, pesquisa e extensão. Claro que não se pode negar que os cortes orçamentários têm impacto na execução mensal das despesas, mas não se apresenta como a condição principal que inviabiliza o avanço da Universidade, e a prova disso são os avanços na Pós-Graduação, bem como, o percentual elevado de contingenciamento nos anos de pandemia, mas em contrapartida teve-se uma boa execução financeira, logo, percebe-se a necessidade de robustecer o planejamento e alinhá-lo ao orçamento.

Logo no início desta pesquisa definiu-se como objetivo geral analisar a previsão orçamentária e o posterior repasse financeiro e isto foi devidamente cumprido, mas com o avanço das leituras, da revisão de literatura e com os resultados sendo obtidos, ganhou notoriedade a importância do planejamento em relação ao orçamento e a execução financeira. Relata-se que esta foi uma constatação que o avanço da pesquisa trouxe e foi-se adequando também para este viés.

Baseando-se nestas considerações iniciais, passa-se a aprofundar nesses pontos apresentados, ressaltando que a pesquisa foi de grande valia não somente para entender acerca do orçamento público, mas para entender as peculiaridades do funcionamento de uma universidade estadual e também para ser ter a percepção que as peculiaridades e os limites orçamentários e financeiros são obstáculos

reais, e logo, devem ser considerados nas tomadas de decisão e nas prioridades estabelecidas em uma gestão.

Desta forma, após a análise dos dados entende-se que a pesquisa tem um diagnóstico e um entendimento do reflexo que o planejamento, a execução orçamentária e financeira tem na dinâmica do cumprimento das metas institucionais na perspectiva no tripé pesquisa, ensino e extensão.

E as ponderações a serem realizadas é que numa perspectiva tanto orçamentária como financeira, “é que não é fácil aumentar a qualidade da educação, pois não basta aumentar os gastos para que o aprendizado melhore automaticamente” (SALTO e PELLEGRINI, 2020, P. 191). Esta é uma das conclusões que os dados da UEMA confirmam nesta pesquisa, pois ao longo dos quatro Planos Plurianuais analisados, existem anos que determinados programas tiveram um aumento no valor previsto orçamentariamente, mas na perspectiva financeira não houve paralelamente a efetivação do gasto, tendo-se o pagamento efetivado em um percentual bem abaixo, inclusive do que estava na LOA, mas olhando no conjunto nos dez anos existem alguns programas que foram avançando.

Ou seja, conforme já dito, fica clara a necessidade de robustecer o planejamento na execução orçamentária e financeira da UEMA, principalmente na perspectiva anual e também a médio prazo no estabelecimento dos programas em cada quadriênio, considerando que não há harmonia entre PPA, LOA e execução financeira.

E após a análise dos dados aliada a toda literatura lida reconhece-se a importância do planejamento na execução das despesas públicas. Nas lições colocadas por Salto e Pellegrini (2020), o planejamento é uma atividade impositiva e não facultativa do Estado, frente a necessidade de conciliação entre as demandas sociais com os recursos escassos, sendo este um dos maiores e mais perenes desafios da gestão pública. Ademais, o planejamento representa um comando constitucional a ser seguido pela Administração Pública, conforme determina o art. 174 da CRFB/88.

Outra questão também ligada ao frágil planejamento é que por consequência os Planos Plurianuais tornam-se instrumentos que na prática não apresentam resultados expressivos em termos de contribuição à melhoria do desempenho das políticas públicas. Em

suma, sobram planos, mas faltam resultados (SALTO e PELLEGRINI, 2020).

Todavia, por uma questão de justiça, há de se considerar os avanços metodológicos ocorridos nos últimos Planos, inclusive o PPA-MA 2020-2023 representa muito bem esse aspecto comparando aos anteriores, o documento reflete um amadurecimento de gestão, integração entre áreas do governo, assuntos abordados, metas mais claras e precisas e conectadas a realidade social, política, econômica e ambiental.

Contudo necessário ressaltar que na particularidade da UEMA, em todos os anos os dados demonstram o significativo gasto com pessoal, tanto numa perspectiva orçamentária como financeira, e nesse aspecto considerando a atividade fim de uma universidade pública estadual, numa região como o Nordeste, esta pesquisa precisa sugerir pela necessidade de reorientação do gasto.

Isso significa direcionar a aplicação orçamentária e financeira dos recursos em programas e suas respectivas ações que garantam a pesquisa, ensino e extensão, em detrimento de gastos excessivos com pessoal. Neste aspecto a dissertação de mestrado de Wellington de Lima (2013), em que analisa a configuração da execução dos recursos orçamentários da Fundação Joaquim Nabuco durante o PPA 2008-2011, conclui pela necessidade de “estabelecimento de critérios para emprego do orçamento de forma planejada e com prioridade em empreendimentos intimamente vinculados à missão institucional” (p. 75).

Ressalta-se que o elevado gasto com pessoal não é o problema em si, mas é ter esse gasto se sobressaindo durante os dez anos e paralelamente ou proporcionalmente não ter resultados que elevem a universidade no tripé (ensino, pesquisa e extensão) de sua essência, foi o que o relatório de gestão, os anuários e os PDIs da UEMA demonstraram.

Ademais, além desse aspecto, é necessário que a UEMA desenvolva mecanismos para que seja possível a cada execução anual ter a percepção do que deu certo ou errado para melhorar na execução orçamentária do ano seguinte, para minimizar o descompasso existente entre orçado e executado. A sugestão, trazidas por exemplo pelo autor Wellington de Lima (2013, p. 75) é a “construção de instrumentos de avaliações que detectem a eficácia do emprego dos



recursos orçamentários”. Uma vez que os dados obtidos demonstram que a cada anualidade a execução vai se concretizando sem ter um parâmetro, uma lógica, os percentuais refletem a ausência de padrão no cumprimento das ações.

Concluindo, é necessário que planejamento e orçamento caminhem juntos, em um processo permanente, aliado a observância e cumprimento dos aspectos técnicos, os programas sendo concebidos de forma holística, integrado aos diversos problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais, para ter-se como consequência a melhoria contínua das condições universitárias, o avanço do tripé ensino, pesquisa e extensão e consequentemente o desenvolvimento socioeconômico e das condições de vida da população maranhense.

E para que isso seja possível, em um momento anterior, é necessário reforçar a importância da relação entre planejamento e orçamento na concepção do Plano Plurianual, algo conceituado e pontuado no começo do *Capítulo 4*, uma vez que:

Embora os instrumentos de planejamento e orçamento governamentais possuam lógica trivial, especialistas identificam disfuncionalidades nos processos de construção como responsáveis, em boa medida, pelo descolamento entre o plano (estratégia), suas metas e os resultados alcançados (VILHENA, MARTINS, MARINI, GUIMARÃES, 2006, 67).

Na visão de Salto e Almeida (2016) diversas situações deveriam ser corrigidas para que o PPA fosse efetivo, considerando o que foi amadurecido nesta pesquisa, destaca-se: as dificuldades de concepção dos programas; a inadequação dos indicadores; a mensuração das metas; a falta do poder burocrático dos gerentes de programas; a falta de avaliação independente dos programas e a ausência de informações confiáveis que pudessem retroalimentar a elaboração da LOA.

Considerando a percepção destes autores, pretende-se futuramente dar continuidade a esta pesquisa, para em um outro momento, poder se realizar entrevistas, para aliado aos dados já consolidados estudar quais destas situações elencadas no parágrafo anterior acontecem na UEMA.

Ainda valendo-se dos dados desta pesquisa, pontua-se que o programa Pesquisa e Pós-Graduação foi o que teve maior avanço nos dez anos analisados, as ações desde 2011 foram avançando a cada ano, o Relatório de Gestão da UEMA, inclusive, realiza esse reconhecimento e ao ler os PDIs 2016-2020 e 2021-2025 percebe-se o tanto que a PPG/UEMA foi clara em suas premissas de planejamento, demonstrando onde havia chegado e quais eram as pretensões para os anos vindouros, desta forma, mais uma vez fica demonstrado a importância do planejamento.

Os PDIs na seção relacionada à Pesquisa e Pós-Graduação demonstram os principais desafios enfrentados, os resultados finalísticos, as diretrizes seguidas e as futuras, as entregas efetivadas e a serem concretizadas, inclusive comparando os dois quinquênios com os dados dispostos nestas pesquisas, interessante perceber a concretização de todo o planejamento concebido.

Outro ponto que os dados demonstram é que não foi o programa Pesquisa e Pós-Graduação que mais teve execução financeira elevada, logo mais uma vez, se demonstra que não é o aumento do gasto que conseqüentemente levará a uma maior e melhor qualidade. E neste aspecto cabe trazer o entendimento de Márcio Medeiros ao analisar o Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Espírito Santo, tratando especificamente de um documento concebido nominado de Orientações Estratégicas 2015-2018, veja-se:

Nesse documento o governo ratificava o que viria a ser o mote daquela gestão: “Planejar para entregar mais resultado à sociedade com menos recursos disponíveis”. E esclarecia, ainda, que aquela lógica não queria “dizer, somente, cortar custos: significa racionalizar processos, melhorar a gestão do estado e, fundamentalmente, fazer as escolhas certas daquilo que é mais importante, que não pode deixar de ser feito para alcançar os resultados que a sociedade precisa e espera do governo (Espírito Santo, 2015c) (MEDEIROS, 2023, p. 16).

Ainda sobre o Plano Plurianual 2016-2019 do Espírito Santo, com toda a metodologia proposta para esse quadriênio teve-se como ganho “o planejamento das ações de governo e a gestão atenta às realizações canalizou o bônus financeiro gerado no cuidado com as contas para atender às principais demandas da sociedade” (MEDEIROS, 2023, p. 20).

Além dessa experiência do Estado do Espírito Santo, em estudo em outras dissertações de mestrado que tratam sobre o orçamento público em universidades federais, foi exposto também acerca da importância do planejamento, em uma perspectiva da necessidade de ter-se um orçamento devidamente estruturado e com as intenções bem definidas, para o autor isso gera um ganho tanto para os gestores quanto para outros interessados, inclusive gerando facilidade para obtenção e compreensão das informações com menor dificuldade (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Inclusive, esse é um ponto que foi bem percebido na análise dos quatro Planos Plurianuais desta pesquisa, a facilidade de acesso e compreensão das informações dos dois últimos PPAs é bem melhor, na construção e posterior relações entre os programas e as ações há mais integração.

O autor também expõe que o planejamento é essencial para as pessoas jurídicas, sendo a sua eficiência e aplicabilidade fatores primordiais para o seu bom desempenho. Complementando que o setor público deixa de cumprir a sua função essencial quando o planejamento e a posterior execução de suas atividades não correm de forma satisfatória (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Ademais, ao longo da análise dos dados durante os dez anos, identificou-se que em 2011, por exemplo, teve um programa sem nenhuma execução financeira, em outros o percentual de planejado e execução financeira, não mantém uma linearidade em cada anualidade, e esse é também um ponto identificado pelo autor Espírito Santos, na Universidade Federal de Santa Catarina, concluindo que esses projetos não executados, que são executados em um ano e não em outro, ou execuções parciais “dificultam o acompanhamento dos projetos e atividades previstas no orçamento e conseqüentemente o controle social, perpetuam a assimetria informacional entre o Estado e sociedade” (2011, p. 117).

Ante os resultados obtidos por meio da metodologia proposta nesta pesquisa, e as considerações realizadas ao longo do estudo, reputa-se que o exposto pode subsidiar os gestores das universidades, em particular a UEMA, na busca por procedimentos mais eficazes no que diz respeito às escolhas públicas e à gestão do orçamento público e execução da despesa, e principalmente, na compreensão da importância do planejamento.

Apesar do apontamento dos pontos frágeis da UEMA no seu processo de planejamento e execução orçamentária e financeira, é de suma importância relatar os avanços nos dez anos pesquisados, é inegável as contribuições que a IES oportunizou, desempenhou e desempenha, não somente para a sua comunidade acadêmica, mas para a sociedade maranhense, este estudo deu a dimensão da magnitude das atividades oferecidas, exalta-se o trabalho desenvolvido, o alcance e o protagonismo da UEMA num contexto de universidade pública no Nordeste brasileiro.

Os dados demonstraram o protagonismo da UEMA na expansão da educação superior no Estado do Maranhão, neste aspecto ressaltando-se a atuação do Programa Ensinar, do trabalho desenvolvido nos *Campi* em conjunto com a sede da Universidade no Campus Paulo VI, e neste aspecto destacar a “capilarização que é de fundamental importância para o desenvolvimento do Maranhão, uma vez que proporciona descentralização das atividades de ensino, pesquisa e extensão” (Relatório de Gestão da UEMA, 2007-2014, p.26), uma vez que a IES atualmente desenvolve as suas atividades em diversos municípios do Estado.

/



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS



BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 30. jul. 2022.

BRASIL. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria Ministerial nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do §1º do art. 2º e §2º do art. 8, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.** Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/). Acesso em: 11. mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Estado do Planejamento e Orçamento. **Portaria Ministerial nº 117, de 12 de novembro de 1998. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do §1º do art. 2º e §2º do art. 8, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.** Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1998/Portaria\\_Ministerial\\_117\\_121198.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1998/Portaria_Ministerial_117_121198.pdf/). Acesso em: 11. mar. 2023.

ESPÍRITO SANTO, Sérgio Pereira do. **Gestão orçamentária: uma análise da configuração dos recursos executados na subfunção ensino superior em uma instituição federal do ensino.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina Centro Sócio Econômico. Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Florianópolis, SC, 2011.

FURTADO, Celso. **A Universidade no desenvolvimento do Nordeste.** Cultura e desenvolvimento em época de crise. Coleção Estudos Brasileiros; v. 80 – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. **O Maranhão e a falsa euforia do fim da época colonial**. In:

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. ampliada, revisada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público: o Brasil na encruzilhada fiscal**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

GIAMBIAGI, Fabio; VILELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer. **Economia brasileira contemporânea**. Fabio Giambiagi ... [et al.]. In: FERREIRA, Sergio Guimarães; VELOSO, Fernando A. A escassez de educação. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. – 8º reimpressão.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **O orçamento público como instrumento para o planejamento e desenvolvimento institucional (PDI): um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2015.

IOSCHPE, Gustavo. **O que o Brasil quer ser quando crescer?** 1. ed. São Paulo: Paralela, 2012.

John Gerring (2012). **Mere Description**. British Journal of Political Science, 42, pp 721-746 doi: 10.1017/S00071234412000130.

LIMA, Wellington Estevam Rodrigues de. **Análise da configuração da execução dos recursos orçamentários da Fundação Joaquim Nabuco durante o PPA 2008-2011**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2013.

MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. **Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela**



**Lei nº 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo.** Disponível em: [MAFFINI, Rafael. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro \(na redação dada pela Lei no 13.655/2018\).PDF](#). Acesso em: 30. jul. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Decreto nº 94.143, de 25 de março de 1987.** Autoriza o funcionamento da Universidade Estadual do Maranhão. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vicereitoria.uema.br/wp-content/uploads/2022/01/DECRETO-94.143\\_1987\\_autoriza-o-funcionamento-da-UEMA.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vicereitoria.uema.br/wp-content/uploads/2022/01/DECRETO-94.143_1987_autoriza-o-funcionamento-da-UEMA.pdf). Acesso em: 03. set. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 10.183, de 22 de dezembro de 2014.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-OR%C3%87AMENT%C3%81RIA-ANUAL\\_-2015.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-OR%C3%87AMENT%C3%81RIA-ANUAL_-2015.pdf). Acesso em: 18. nov. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 10.375, de 16 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019, e dá outras providências. Disponível em: <https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4067>. Acesso em: 22. out. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 10.405, de 30 de dezembro de 2015.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/Lei-10.405-LOA-2016-COMPLETA.pdf>. Acesso em: 18. nov. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 10.555, de 29 de dezembro de 2016.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LOA\\_2017.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LOA_2017.pdf). Acesso em: 18. nov. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 10.788, de 10 de janeiro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício

financeiro de 2018. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-OR%C3%87AMENT%C3%81RIA-ANUAL-2018.pdf. Acesso em: 18. nov. 2018.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 10.988, de 31 de dezembro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2019/01/LOA-2019-Vers%C3%A3o-Final.pdf. Acesso em: 18. nov. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 11.204, de 31 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-11204-2019-maranhao-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-quadrinio-20202023-e-da-outras-providencias#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Plano%20Plurianual,2023%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&ext=Art.,da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual%20e%20art..> Acesso em: 27. out. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 11.205, de 31 de dezembro de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2022/03/LOA\_05\_2020\_5.pdf. Acesso em: 18. nov. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 11.405, de 30 de dezembro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2022/03/lei-orcamentaria-anual-2021.pdf. Acesso em: 19. nov. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 11.639, de 23 de dezembro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2022/02/LOA\_Final\_2022\_V3-1.pdf. Acesso em: 22. jan. 2023.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 3.260, de 22 de agosto de 1972**. Institui a Federação das Escolas Superiores no Maranhão e dá outras providências. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vicereitoria.uema.br/wp-content/uploads/2022/01/Lei-3260-de-22-de-agosto-de-1972\\_FESM.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vicereitoria.uema.br/wp-content/uploads/2022/01/Lei-3260-de-22-de-agosto-de-1972_FESM.pdf). Acesso em: 03. set. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 4.400, de 30 de dezembro de 1981**. Dispõe sobre a transformação da Federação das Escolas Superiores do Maranhão – FESM, em Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, cria cargos em comissão, e dá outras providências. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vicereitoria.uema.br/wp-content/uploads/2022/01/LEI-4.400\\_1981\\_FESM-em-UEMA\\_texto\\_aperfei%C3%A7oado.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vicereitoria.uema.br/wp-content/uploads/2022/01/LEI-4.400_1981_FESM-em-UEMA_texto_aperfei%C3%A7oado.pdf). Acesso em: 15. fev. 2023

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 4.400, de 30 de dezembro de 1981**. Dispõe sobre a transformação da Federação das Escolas Superiores do Maranhão – FESM, em Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, cria cargos em comissão, e dá outras providências. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vicereitoria.uema.br/wp-content/uploads/2022/01/LEI-4.400\\_1981\\_FESM-em-UEMA\\_texto\\_aperfei%C3%A7oado.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vicereitoria.uema.br/wp-content/uploads/2022/01/LEI-4.400_1981_FESM-em-UEMA_texto_aperfei%C3%A7oado.pdf). Acesso em: 03. set. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 8.733, de 21 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011, e dá outras providências. Disponível em: [https://www3.stc.ma.gov.br/legisla\\_documento/?id=1919](https://www3.stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=1919). Acesso em: 16. out. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 9.331, de 12 de janeiro de 2011**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2011. Disponível em: <http://www.transparencia.ma.gov.br/transparencia/loa/>. Acesso em: 15. nov. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 9.553, de 16 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, e dá outras providências. Disponível em: [https://www3.stc.ma.gov.br/legisla\\_documento/?id=3233](https://www3.stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=3233). Acesso em: 22. out. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 9.554, de 16 de janeiro de 2012**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício

financeiro de 2012. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2014/04/LOA\\_Exercicio\\_2012.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2014/04/LOA_Exercicio_2012.pdf). Acesso em: 18. nov. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 9.576, de 15 de janeiro de 2013**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2014/04/ORAMENTO\\_2013\\_E\\_SEUS\\_ANEXOS.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2014/04/ORAMENTO_2013_E_SEUS_ANEXOS.pdf). Acesso em: 18. nov. 2022.

MARANHÃO. (Estado). **Lei nº 9.976, de 06 de janeiro de 2014**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2014. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2014/04/LOA\\_2014-\\_ALTERADO.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.seplan.ma.gov.br/files/2014/04/LOA_2014-_ALTERADO.pdf). Acesso em: 18. nov. 2022.

MARANHÃO. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado do Maranhão**. Texto promulgado em 05 de outubro de 19889 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 69/2014. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.stc.ma.gov.br/files/2013/03/CONSTITUI%C3%87%C3%83O-DO-ESTADO-DO-MARANH%C3%83O\\_atualizada\\_at%C3%A9\\_emenda69.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.stc.ma.gov.br/files/2013/03/CONSTITUI%C3%87%C3%83O-DO-ESTADO-DO-MARANH%C3%83O_atualizada_at%C3%A9_emenda69.pdf). Acesso em: 03. set. 2022.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Maranhão**. São Luís 2015. 187p.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual – PPA 2020-2023 do Governo do Estado do Maranhão**. São Luís 2019.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Superintendência de Planejamento Estratégico de Governo. **Plano Plurianual 2008-2011: Projeto de Lei**. - São Luís, 2007.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Maranhão** – São Luís 2011. 288p.

MATOS, Roberto. **Gasto público e desenvolvimento: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico/CCSO. Universidade Federal do Maranhão, São Luís/MA, 2017.

MATOS, Roberto.; ALVES, Maria Juliana de Souza; MARTINS, Marco Aurélio de Sousa; VIDAL, Raphael Ferreira. **Plano Plurianual do Maranhão 2020-2023 e o efeito transbordamento no Sistema de Planejamento Estadual**. Boletim de Análise Político-Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n. 34 (2023) - . Brasília: Ipea, 2023.

MEDEIROS, Márcio Bastos. **Plano Plurianual do Espírito Santo 2016-2019: Gestão orientada a resultado em ambiente de ajuste fiscal**. Boletim de Análise Político-Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n. 34 (2023) - . Brasília: Ipea, 2023.

MORE: **Mecanismo online para referências**, versão 2.0. Florianópolis: UFSC Rexlab, 2013. Disponível em: <http://www.more.ufsc.br/>. Acesso em: 18. jul. 2022.

NEVES, Thiago José Galvão das. **Um estudo de variáveis que impactam a execução física dos programas das universidades federais brasileiras**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Ciências Contábeis. Recife/PE, 2013.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2011.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas – Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. 2º ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SALTO, Felipe; PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. (Série IDP – Linha Administração e Políticas Públicas) 424 p.

SANTOS JUNIOR, José Viana dos. **Perspectiva sobre a autonomia universitária e o financiamento das universidades federais brasileiras**. XI Prêmio SOF de monografias. Inovação e Orçamento Público. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6927>. Acesso em: 31. mai. 2023.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Marta Rosa Farias de Almeida Miranda. **Financiamento da educação superior versus orçamentos públicos: uma análise dos orçamentos das universidades estaduais baianas**. Anais IV CONEDU... Campina Grande: Realize Editora, 2017. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/36975>. Acesso em: 07. ago. 2022.

STN. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, publicado pela MCASP, 2021, 9ª Edição. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943). Acesso em: 30. ago. 2022.

TOLLINI, Hélio; BIJOS, Paulo. **Planejamento de médio prazo do processo orçamentário**. Estudo Técnico nº 04, de 2022. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, Março, 2022.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2016-2022**. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: UEMA, PROPLAN, 2016. Versão atualizada, 2017.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração. **Anuário**. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: PROPLAD, 2018. 347 p. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.proplad.uema.br/wp-content/plugins/anuario/view/fliper-2018/anuario-2018.pdf>. Acesso em: 20. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração. **Anuário**. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: PROPLAD, 2020 ano base 2019. 343 p. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.proplad.uema.br/wp-content/plugins/anuario/view/fliper-2020/ANUARIO-GERAL-2020-2019.pdf>. Acesso em: 20. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração. **Anuário**. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: PROPLAD, 2021 ano base 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.proplad.uema.br/wp-content/plugins/anuario/view/2021/Anuario-UEMA-2020.pdf>. Acesso em: 21. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração. **Plano de Desenvolvimento Institucional (2021/2025)**. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: [s.n.], 2022. 349 p.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Administrativo. **Anuário Estatístico**. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: Eduema, 2012. 108 p. Disponível em: [https://www.proplad.uema.br/?page\\_id=87](https://www.proplad.uema.br/?page_id=87). Acesso em: 10. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Administrativo. **Anuário Estatístico**. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: Eduema, 2013. 79 p. Disponível em: [https://www.proplad.uema.br/?page\\_id=87](https://www.proplad.uema.br/?page_id=87). Acesso em: 13. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Administrativo. **Anuário Estatístico**. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: Eduema, 2014. 66 p. Disponível em: [https://www.proplad.uema.br/?page\\_id=87](https://www.proplad.uema.br/?page_id=87). Acesso em: 13. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Administrativo.

**Anuário.** Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: Eduema, 2015. 119 p. Disponível em: [https://www.proplad.uema.br/?page\\_id=87](https://www.proplad.uema.br/?page_id=87). Acesso em: 13. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Administrativo. **Anuário.** Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: PROPLAN, 2016. 164 p. Disponível em: [https://www.proplad.uema.br/?page\\_id=87](https://www.proplad.uema.br/?page_id=87). Acesso em: 13. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Administrativo. **Anuário.** Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: PROPLAN, 2017. 274 p. Disponível em: [https://www.proplad.uema.br/?page\\_id=87](https://www.proplad.uema.br/?page_id=87). Acesso em: 20. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Pró-Reitoria de Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Administrativo. **Anuário.** Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: PROPLAN, 2018. 363 p. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.proplad.uema.br/wp-content/plugins/anuario/view/fliper-2017/anuario-2017-final.pdf>. Acesso em: 20. mai. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. **Relatório de Gestão UEMA 2007-2014.** Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: UEMA. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.uema.br/wp-content/uploads/2016/02/RELAT%C3%93RIO-UEMA.compressed.pdf>. Acesso em: 27. mai. 2023.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O Choque de Gestão em Minhas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Renata Vilhena ... [et al.]. (Organizadores). – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.





idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Ness  
são e

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO