



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

DIOGO ROBSON MONTE FERNANDES

MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA INTERNA EM
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO: ESTUDO DO PROCESSO NO
INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

NATAL - RN

2024

DIOGO ROBSON MONTE FERNANDES

MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA INTERNA EM
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO: ESTUDO DO PROCESSO NO
INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.
Orientadora: Prof.^a. Dra. Maria Valeria Pereira de Araújo.

NATAL - RN

2024

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Fernandes, Diogo Robson Monte.

Modelos de distribuição orçamentária interna em instituições públicas de ensino: estudo do processo no Instituto Federal do Rio Grande do Norte / Diogo Robson Monte Fernandes. - Natal, 2024.

100f.: il.

Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração. Natal, RN, 2024.

Orientação: Profa. Dra. Maria Valéria Pereira de Araújo.

1. Distribuição orçamentária - Tese. 2. Orçamento público - Tese. 3. Educação profissional e tecnológica - Tese. 4. Indicadores orçamentários - Tese. I. Araújo, Maria Valéria Pereira de. II. Título.

RN/UF/Biblioteca CCSA

CDU 336.14

DIOGO ROBSON MONTE FERNANDES

MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA INTERNA EM
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO: ESTUDO DO PROCESSO NO
INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Maria Valeria Pereira de Araújo.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a. Maria Valéria Pereira de Araújo
Orientadora
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Max Leandro de Araújo Brito
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Esdras Matheus Silva Matias
Universidade Federal da Paraíba

Prof.^a. Dr.^a. Laís Karla da Silva Barreto
Universidade Potiguar

Prof.^a. Dr.^a. Fabrícia Abrantes Figueiredo da Rocha
Instituto Federal do Rio Grande do Norte

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desta Tese representa o encerramento de um ciclo de desafios, descobertas, superação e aprendizado muito além do imaginado. Essa jornada mostrou-se muito mais difícil e surpreendente do que o esperado e foi percorrida com o apoio de várias pessoas que, mesmo sem saber, foram essenciais para essa conclusão. Meu muito obrigado a todos!

Inicialmente, agradeço a minha orientadora, professora Dra. Maria Valéria Pereira de Araújo, pelas orientações, pela paciência e pelo incentivo em todos os momentos dessa jornada, especialmente nos mais desesperadores. Suas orientações foram fundamentais para que eu conseguisse realizar este trabalho e para o meu crescimento acadêmico e profissional.

À minha família, que sempre acreditou em mim, que me inspirou e fez com que o caminho desse doutorado fosse mais sereno. Agradecimentos especiais aos meus filhos, Ana Júlia e Bento, com quem os momentos mais leves foram vividos, aos meus pais, Margarida e Humberto, que sempre me apoiaram, à minha noiva, Michelle Luise pelo incentivo constante e apoio necessários nos momentos de frustração.

Aos amigos e colegas de turma, que mesmo sendo “de pandemia” teve um espaço importante na construção da pesquisa e nos desabafos. Em especial, todo o apoio compartilhado por Roberto, Rosana, João Paulo e Lucas pelas conversas e parceria nas atividades de disciplinas e pesquisas.

Agradeço ainda aos professores do PPGA/UFRN pelos ensinamentos e os técnicos administrativos que dão o suporte necessário para o desenvolvimento das Atividades acadêmicas e auxílio nas demandas estudantis.

Agradeço também a oportunidade de desenvolver esse trabalho foi também exercitar minha preocupação em tornar mais eficiente o uso de recursos públicos, especialmente na educação, área em que atuo há tantos anos e posso ver e sentir os resultados de investimentos no ensino, pesquisa e extensão.

"A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo"

Nelson Mandela

RESUMO

O orçamento para educação é um tema de relevância para a administração pública e que demanda atenção de estudos para que sejam aplicados de forma a permitir o seu melhor uso. A distribuição orçamentária em instituições federais de ensino é parte dessas decisões administrativas e é o escopo desta tese, que tem como objetivo discutir o modelo de distribuição orçamentária interna em um dos Institutos Federais de ensino, considerando a percepção de gestores administrativos da instituição e critérios adotados em outras instituições federais de ensino. A execução metodológica consistiu em quatro fases, iniciando pela pesquisa documental em publicações científicas, documentos públicos e institucionais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, para identificação e análise dos critérios e indicadores presentes nos modelos de distribuição orçamentária em diversas instituições de ensino da rede realizada na etapa de seguinte. Em seguida foi desenvolvida a aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas com gestores administrativos de uma instituição de ensino, objeto de estudo, para conhecer a percepção desses profissionais acerca do modelo de alocação orçamentária, comparando com os indicadores utilizados em outras instituições. Esse estudo promove, portanto, como contribuição, uma discussão acerca dos modelos de distribuição orçamentária intra-institucional, refletindo os modelos atuais e apontando bases para pesquisas em novas estruturas de alocação orçamentária nas instituições federais de ensino.

Palavras-chave: Distribuição orçamentária; Orçamento público; Educação profissional e tecnológica; indicadores orçamentários.

ABSTRACT

The education budget is a topic of great relevance for public administration and requires attention from studies so that they can be applied in a way that allows its best application. Budget distribution in federal educational institutions is part of these administrative decisions and is the scope of this thesis, which aims to discuss the internal budget distribution model in one of the Federal Educational Institutes, considering the perception of administrative managers of the institution and criteria adopted in other federal educational institutions. The methodological execution consisted of four phases, starting with documentary research in scientific publications, public and institutional documents of the Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education, to identify and analyze the criteria and indicators present in the budget distribution models in several educational institutions of the network carried out in the next phase. The second phase focused on a comparative analysis of these models. Subsequently, semi-structured interviews and questionnaires were conducted with administrative managers from the studied institution to gather insights into their perceptions of the budget allocation model, contrasting them with the indicators used in other institutions. As a contribution, this study promotes a discussion on intra-institutional budget allocation models, critically reflecting on current practices and proposing a foundation for future research into innovative budget allocation structures in federal educational institutions.

Keywords: Budget distribution; Budget public; Professional and technological education; Budget indicators.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Etapas da proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA)	22
Figura 2. Percentual de campi RFEPCT por estado.....	28
Figura 3. Organograma de referência dos campi do IFRN.....	36
Figura 4. Etapas metodológicas da pesquisa	51
Figura 5. Representação do esquema de busca e triagem de trabalhos.....	55
Figura 6. Processo de distribuição orçamentária interna do IFRN.....	67
Figura 7. Perfil dos participantes da pesquisa	72
Figura 8. Perfil dos participantes da pesquisa - tempo de serviço do IFRN.....	73
Figura 9. Perfil dos participantes - tempo de trabalho com orçamento no IFRN	73
Figura 10. Distribuição de respostas da escala Likert.....	77
Figura 11. Quanto à composição em um novo modelo orçamentário	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Distribuição regional campi RFEPCT.....	27
Quadro 2. Lista de Institutos analisados pertencentes da Rede Federal.....	29
Quadro 3. Breve descritivo dos campi do IFRN.....	32
Quadro 4. Orçamento do IFRN 2019-2023.....	37
Quadro 5. Estrutura Matriz CONIF.....	39
Quadro 6. Levantamento de publicações nacionais BDTD.....	53
Quadro 7. Levantamento de publicações internacionais na Science Direct.....	54
Quadro 8. Levantamento de publicações internacionais na Web of Science.....	54
Quadro 9. Métodos de distribuição orçamentária em publicações nacionais.....	58
Quadro 10. Parâmetros considerados para definição de orçamento anual.....	60
Quadro 11. Indicadores mais utilizados nas instituições de ensino.....	63
Quadro 12. Cálculo matrícula equivalente.....	68
Quadro 13. Cálculo índice de eficiência acadêmica.....	69
Quadro 14. Cálculo relação aluno - professor.....	69
Quadro 15. Codificação de questão dos indicadores.....	76

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ANDIFES** - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- BDTD** - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- CEFET** - Centro Federal de Educação Tecnológica
- CGU** – Controladoria Geral da União
- CODIR** – Colégio de Dirigentes
- CONIF** - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
- CONSUP** - Conselho Superior
- CPO** - Comitê Permanente de Orçamento
- EAD** - Educação a Distância
- EJA** - Educação de Jovens e Adultos
- EPT** - Educação Profissional e Tecnológica
- ETFRN** - Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte
- FEC** – Fator de Esforço de Curso
- FECH** – Fator de Equiparação de Carga Horária
- FIC** - Formação Inicial Continuada
- FORPLAN** - Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
- GCA** - Gasto Corrente por Aluno
- GTor** - Grupo de Trabalho do Orçamento
- ICFPL** - Ingressantes nos Cursos de Formação de Professores(as) e de Licenciaturas
- IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano
- IEA** – Índice de Eficiência Acadêmica
- IES** - Instituição de Ensino Superior
- IF** - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
- IF SUDESTE MG** – Instituto Federal Sudeste de Minas
- IFAL** – Instituto Federal de Alagoas
- IFC** - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense
- IFES** - Instituições Federais de Ensino Superior

IFNMG - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais

IFRN - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

IFTO – Instituto Federal de Tocantins

IGC – Índice Geral de Cursos

IIFC – Índice do Instituto Federal Catarinense

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

ITCD - Índice de Titulação do Corpo Docente

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO - Lei das Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MEC - Ministério da Educação

Meq – Matrículas Equivalentes

OCC - Outros Custeios e Capital

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PPA - Plano Plurianual

PLOA - Projeto da Lei Orçamentária Anual

PNE - Plano Nacional de Educação

PNP - Plataforma Nilo Peçanha

PRODES - Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

RAP - Relação Alunos / Docente em Tempo Integral

RFEPCT - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

SETEC/MEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação

SISTEC - Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

SPO/MEC - Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação

TCU - Tribunal de Contas da União

UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. ORÇAMENTO PÚBLICO E MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA INTERNA	19
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO EM INSTITUTOS FEDERAIS DE ENSINO.....	19
2.2 REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA.....	24
2.3 MATRIZ DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RFEPCT	38
3. METODOLOGIA	43
3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA.....	43
3.2 UNIVERSO E AMOSTRA	45
3.3 INSTRUMENTOS DE PESQUISA E COLETA DE DADOS	45
4. ANÁLISE DOS DADOS.....	52
4.1 REVISÃO SISTEMÁTICA DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL E INTERNACIONAL	52
4.2 MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA, CRITÉRIOS E VARIÁVEIS UTILIZADOS...56	
4.2.1 <i>Análise de Variáveis e Critérios para Alocação Orçamentária</i>	61
4.3 PROCESSO ATUAL DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO IFRN.....	64
4.4 PERCEPÇÃO DOS GESTORES ADMINISTRATIVOS E AVALIAÇÃO DE CRITÉRIOS DO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ATUAL.....	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS.....	87
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA	93
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	100

1. INTRODUÇÃO

O investimento em educação pública é um dos temas em discussão em diversos países, estados ou municípios, tanto como política pública quanto como decisão institucional. Falar no investimento em educação envolve diversas formas de aplicação de recursos financeiros, humanos e infraestruturas com o objetivo de garantir o acesso à educação de boa qualidade para os estudantes.

O acesso à educação de qualidade, além de um direito constitucional, é um dos meios essenciais para se alcançar o desenvolvimento socioeconômico regional e nacional. A promoção de ensino superior e formação técnica e profissional busca preencher demandas da sociedade, oportunizando o crescimento econômico e, com isso, a geração de emprego e renda (CORBUCCI, 2007).

Diante dessa prerrogativa, é importante acompanhar, controlar e otimizar o uso de recursos públicos na gestão da educação, especialmente com vistas a melhorar o desempenho dos alunos. A atenção quanto ao uso de investimentos financeiros torna-se ainda maior quando se trata de recursos públicos, devido a proporção dos valores e o dever legal do governo em proporcionar o ensino aos cidadãos.

No Brasil as instituições públicas de ensino podem ser em nível federal, estadual e municipal, tendo cada esfera do governo responsabilidades no dimensionamento e aplicação dos recursos necessários para seu funcionamento. A estrutura do orçamento público é dividida nas três esferas de governo, destinando seus recursos da educação para as instituições de ensino.

Entre as modalidades de ensino no Brasil, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) é ofertada pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, composta por mais de 661 unidades sendo estas vinculadas a 38 Institutos Federais, 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), a 22 escolas técnicas vinculadas às universidades federais e ao Colégio Pedro II (BRASIL, 2021).

Para Souto e Oliveira (2012), essas instituições de ensino devem, portanto, participar do processo de formação educacional para atender as demandas da sociedade, sejam eles sociais, econômicos ou políticos, além de promover o crescimento de pesquisas aplicadas.

O orçamento das instituições da rede federal é majoritariamente proveniente de recursos públicos federais sendo, portanto, importante a gestão por parte das organizações públicas que também, segundo Lima (2012), devem planejar e controlar as despesas e orçamento permitindo atender suas funções sociais e operacionais.

Segundo Bresser-Pereira (2007), a sociedade brasileira e sua relação com a administração pública muda à medida que a própria sociedade se modifica, considerando também o tipo de Estado, o regime político e a classe dirigente, sendo hoje uma administração gerencial.

Além da administração gerencial, outro conceito adotado nesta pesquisa é o da Teoria Institucional, a qual apresenta-se em três correntes de pesquisa atualmente: o velho institucionalismo, a Nova Teoria Institucional e a Neoinstitucionalista (GUIDI, 2016).

Os principais tópicos da Teoria Institucional na educação superior tratam do isomorfismo, da escolha organizacional e tomada de decisões, da atividade humana e da influência de grandes instituições como governos estaduais, secretarias de educação e governo federal (MANNING, 2017).

De acordo com Manning (2017), a velha teoria institucional baseia-se na compreensão de que as esferas governamentais exercem influência nas instituições (como as de ensino). Assim, as práticas de gestão tornam-se onipresentes e com características comuns entre todas as instituições que pertencem àquela esfera governamental.

A principal mudança da velha para a nova Teoria Institucional é o entendimento de que as diversas instituições de ensino, por exemplo, respondem de forma diferente uma vez que cada uma delas possuem diferentes histórias, recursos e abordagens, expandindo os conceitos de isomorfismo e homogeneidade entre as instituições. (MANNING, 2017)

Já para a Teoria Neo-Institucional, os teóricos retomam os conceitos de isomorfismos e da homogeneização entre as organizações, por defenderem que as organizações participam de ambientes sociais e políticos e que, portanto, influenciam no comportamento dessas organizações, mas que sua estrutura organizacional não envolve apenas as demandas técnicas e dependências de recursos, mas também forças institucionais, incluindo mitos racionais, conhecimento legitimado através do sistema educacional e pelas profissões, a opinião pública e a lei (MANNING (2017).

Segundo Manning (2017), a Teoria Institucional tem sua fundamentação fortemente na ciência política e assume alguns pressupostos desse ponto de vista, como, por exemplo: (1) o contexto como fator essencial para a análise da ação organizacional; (2) as esferas governamentais nas quais as organizações estão inseridas exercem influência; (3) as instituições são criadas, moldadas e remodeladas através da ação humana; (4) a uni-causalidade não explica completamente a tomada de decisão e a formulação de políticas; e (5) as escolhas em relação à tomada de decisões e políticas nas organizações não podem ser definidas por apenas uma causa.

Greenwood et al. (2008) discutem formas de como o comportamento e características semelhantes entre as organizações podem ser explicadas pela Teoria Institucional. Na visão deles, os contextos institucionais influenciam as organizações sobre as condutas (e até mesmo crenças) adequadas empregadas internamente. No âmbito das instituições de ensino superior, a gestão de recursos e a administração organizacional destas são semelhantes do ponto de vista da sociedade e de sistemas de ensino nacional.

Entre as práticas internas das organizações, podemos suscitar a gestão orçamentária como atividade ilustrativa de como a forma de gerir recursos pode mostrar-se semelhante entre instituições, seja por condutas (ou crenças) ou até mesmo como resultado de pressões por conformidade legal, regimental, padrões de eficiência ou por qualquer outra motivação.

Diante disso, é possível discutir a alocação orçamentária nas organizações públicas, tais como as instituições públicas de ensino, com base na Teoria Institucional alinhando o desempenho nas referidas instituições e seus recursos (inclusive financeiros) demandados para sua função. O estudo de Lim e Adams-Kane (2009, p.22, apud GUIDI, 2016, p. 45) analisa a correlação entre desempenho econômico, resultados educacionais e variáveis institucionais e conclui que “a eficiência das instituições é central para o aprendizado e o desempenho educacional”.

Para Silva et. al. (2021, p. 2), “o financiamento da educação básica, em todas as suas modalidades de ensino, tem sido uma questão cada vez mais discutida no cenário educacional brasileiro”. E que se mostra necessária também pela exigência na Constituição Brasileira como em seu art. 6º que determina a educação com um dos direitos sociais e art. 205º de que é dever do Estado e da família a promoção e incentivo da educação.

É também função básica do Estado, a função distributiva, representada, por exemplo, pela distribuição orçamentária como repasse de recursos públicos à órgãos e instituições governamentais com o objetivo de atender às demandas (CARVALHO, 2017).

De acordo com Gori (2016), o processo de distribuição orçamentária nas Instituições de Educação Profissional tem demandado bastante atenção por ser uma atividade cada vez mais difícil em decorrência de alocar da melhor maneira possível recursos tão concorridos entre as unidades internas da instituição.

É importante desenvolver estudos acerca das instituições de ensino, por serem organizações que lidam diretamente com o ensino, com docentes, estudantes, técnicos educacionais, equipamentos e materiais voltados à aprendizagem. Os investimentos em educação não se limitam apenas a prover o acesso ao ensino, mas também a melhorar o desempenho dos alunos, envolvendo o investimento em equipamentos educacionais, como salas de aula, computadores, livros e laboratórios, além dos salários dos profissionais.

De acordo com Levin e Naylor (2007) apenas a quantidade de recursos financeiros disponibilizados pela instituição de ensino não provoca o sucesso educacional, é necessário melhorar a qualidade institucional. Assim, torna-se necessária mudança estrutural na organização observando as características da instituição de ensino (WOESMANN, 2003; HANUSHEK; WOESMANN, 2008)

Pereira (2018) em seu estudo também destaca que trabalhos acerca do financiamento da Educação Profissional e Tecnológica é ainda incipiente, reforçando a importância de pesquisas como a atual para que seja possível conhecermos e melhorar processos relevantes e sensíveis, a exemplo do orçamento de instituições públicas de ensino.

O baixo número de pesquisas acerca do tema é evidenciado também a partir da observação do número de publicações de teses e dissertações no Brasil nos últimos anos, discutindo métodos de distribuição orçamentária com base em indicadores de desempenho estudantil, mas apenas com o objetivo de analisar os aportes financeiros recebidos por instituições de ensino em anos anteriores, não envolvendo a alocação orçamentária intra-institucional, nem uma maior atenção à fins de pesquisa e extensão, prestigiando majoritariamente o ensino.

É, portanto, nessa lacuna dos estudos que o presente estudo busca explorar e analisar o modelo de distribuição interna, entre *campi*, atual do Instituto Federal do

Rio Grande do Norte e debater os indicadores frente aos utilizados em outras instituições observando também a percepção dos(as) gestores(as) quanto à aplicação na tomada de decisão.

Diante desse cenário, o problema de pesquisa que será estudado é **como o modelo de distribuição orçamentária interna de uma instituição pública federal de ensino é percebido na visão de gestores administrativos, comparativamente com outros modelos?**

Responder a esse questionamento poderá ajudar não só para o processo de uma distribuição orçamentária mais assertiva entre os *campi* como também contribuirá do ponto de vista social, uma vez que se trata de orçamento público e de oferta de serviço público de qualidade para a população brasileira.

Como objetivo geral desta pesquisa iremos debater uma proposta de distribuição orçamentária interna do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), a partir da percepção dos gestores administrativos de seus *campi* e de critérios adotados em outras instituições federais de ensino.

Fundamentando esta pesquisa apresentam-se como objetivos específicos i) realizar uma revisão sistemática da literatura acerca dos processos de distribuição e indicadores orçamentários interna de instituições federais de ensino; ii) identificar os critérios e normativas utilizadas para apoiar as decisões orçamentárias em instituições federais de ensino no Brasil; iii) descrever o modelo de distribuição orçamentária interna adotado pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte; e iv) compreender a percepção de gestores do orçamento quanto ao processo atual de alocação orçamentária de um instituto federal de educação em comparação com os critérios adotados por outras instituições.

O presente estudo está dividido em cinco macro sessões, iniciando com a (1) Introdução da pesquisa, na qual são apresentadas o escopo do trabalho, as lacunas na literatura e, assim, a justificativa da pesquisa, além do problema e os objetivos da pesquisa. Na seção seguinte, será apresentado o (2) Referencial teórico com os trabalhos que abordaram o tema anteriormente e que se relacionam com o presente estudo, destacando temas como orçamento público em institutos federais de ensino e a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, sucedida da seção (3) Metodologia, classificando a tipologia da pesquisa e os instrumentos de pesquisa e coleta de dados utilizados. A seção (4) é destinada à Análise dos Dados, com a revisão sistemática, discussão dos modelos de distribuição orçamentária

adotados analisando as variáveis presentes, a apresentação do processo atual da instituição objeto de pesquisa, e por fim, a análise da percepção dos gestores administrativos acerca do modelo atual e dos critérios existentes em outras instituições. Por fim, na seção (5) são expostas as considerações finais acerca da pesquisa, apontando as limitações e desafios da pesquisa, bem como a indicação de possibilidades de pesquisas futuras.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO E MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA INTERNA

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO EM INSTITUTOS FEDERAIS DE ENSINO

O orçamento público é a base para o planejamento de receitas e despesas na administração pública, sendo o desenvolvimento da política orçamentária diretamente ligada ao planejamento, a implementação, ao controle e a avaliação de sua gestão. Sua consolidação busca possibilitar a execução de programas e ações públicas, e tem o objetivo fundamental, de forma a promover o desenvolvimento econômico, melhorar a distribuição de renda e assegurar o cumprimento das funções primordiais do Estado (MENDONÇA, 2016).

Segundo Ollaik et. al. (2011), os estudos orçamentários brasileiros são eminentemente técnicos, sendo o modelo incremental o mais conhecido e aplicado. A principal característica deste modelo é que o orçamento é definido com base no período anterior, acrescido de pequenas variações incrementais. O foco do modelo incremental é nos itens como gastos pessoais, equipamentos e manutenção, usando o limite orçamentário como balizador de demandas ao invés de planejador no uso de recursos.

A baixa complexidade do modelo incremental facilita para que seja o modelo mais amplamente adotado, reduzindo a complexidade de lidar com decisões orçamentárias e os impactos causados por alterações quantitativas (OLLAIK et. al., 2011).

De acordo com Giacomoni (2021), o processo de organização do orçamento público no Brasil remonta desde os tempos imperiais, com D. João VI e a Constituição Imperial de 1824. Mas, somente a partir da Constituição de 1988 é que o orçamento recebe a atenção necessária, incluindo a exigência de encaminhamento anual de projetos de Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), a fim de compor a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal de 1988 contribuiu com melhorias no planejamento e gestão de orçamento público a partir da instituição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), além da própria Lei Orçamentária Anual (LOA).

Giacomoni (2021) também apresenta a estrutura orçamentária pública no Brasil constituída da Lei Orçamentária Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA), sendo este último construído para um período de quatro anos à frente (quadriênio), permitindo que os governantes possam elaborar seus planos de trabalho compreendendo o período de sua gestão. A LDO e a LOA são instrumentos complementares entre si, e com o PPA, criados para fundamentar as decisões orçamentárias no país, permitir que receitas e despesas nacionais sejam devidamente previstas e, assim, garantam a execução orçamentária respeitando a responsabilidade fiscal.

De acordo com Menezes (2019), a promulgação da Constituição Federal de 1988 reforçou a associação entre planejamento e orçamento público uma vez que harmonizou sua elaboração entre o PPA, a LDO e a LOA, sendo:

- I - O Plano Plurianual (PPA), que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública. Ele fixa também as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como aquelas relativas ao programa de duração continuada. A duração da Lei que institui o PPA é de 4 anos;
- II - A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que determina as metas e prioridades da Administração Pública, e tem a função de orientar a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária. Inclui também as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- III – A Lei Orçamentária Anual (LOA), que estabelece a previsão da receita e a fixação da despesa necessárias ao desenvolvimento das ações e serviços públicos, para cada exercício financeiro, visando sempre alcançar os objetivos determinados. (MENEZES, 2019, 25)

O PPA estabelece o planejamento de médio prazo, por meio dos programas e iniciativas do governo, enquanto a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa anualmente as ações e programas a serem executados; à LDO, por sua vez, cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os investimentos e gastos prioritários que deverão compor a LOA, e de definir as regras e normas que orientam a elaboração da lei orçamentária que vigorarão no exercício seguinte ao da edição da LDO (IFAL, 2019).

De acordo com Gori (2016), o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal com previsão de despesas de capital e outras delas decorrentes devem estar previstas no PPA, como determinado no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

O PPA consiste na apresentação dos esforços planejados pela administração pública, servindo de base para a construção dos demais planos e programas (GIACOMONI, 2021). Para Netto (2019), os gestores públicos que tratam de recursos financeiros devem preocupar-se em atender o que foi definido no PPA, com atenção especial ao cumprimento do art. 167 da Constituição Federal de 1988, que proíbe o remanejamento de recursos entre atividades ou entre órgãos, sem prévia autorização legal.

Servindo de intermeio entre o PPA e a LOA, a LDO funciona como um instrumento norteador para a discussão da LOA, trazendo um maior detalhamento das metas da administração pública e apontando aquelas que devem ser priorizadas para o orçamento anual (GIACOMONI, 2021).

De acordo com Gori (2016), além de ajudar a construir a LOA, a LDO deve incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, compreendendo metas da administração pública federal. A LDO desempenha também um importante papel na previsão de equilíbrio entre receitas e despesas, metas e programação de execução financeira.

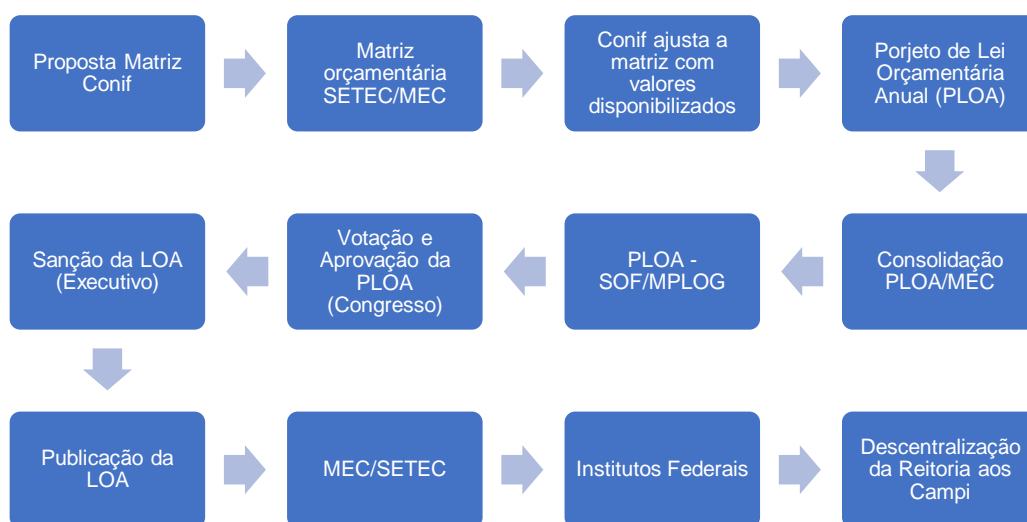
A discriminação das despesas e receitas é prevista na elaboração da LOA, indicando também a programação da ocorrência das despesas e permitindo que as instituições possam executar seus planos e atividades tendo assegurado seus recursos financeiros. Nesse sentido é que as instituições de ensino são demandadas a discutir seus orçamentos a fim de construir uma melhor previsão de suas despesas e, assim, alcançar uma maior eficiência no que diz respeito à utilização de seus recursos.

A Lei Orçamentária Anual deverá compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União e entidades da administração direta e indireta, incluindo também empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social, com direito a voto, além de todas as entidades e órgãos a ela vinculados (GORI, 2016).

De acordo com Milioni, Behr e Goularte (2015), as instituições públicas de ensino também necessitam do uso de instrumentos de planejamento, gestão e controle financeiro para garantir seu pleno funcionamento e execução de seu propósito funcional de ensino com qualidade, sendo esses recursos recebidos provenientes do Ministério da Educação (MEC) e determinados com base em rateio entre as instituições de ensino.

A Figura 1 abaixo, apresenta o processo de construção de proposta da LOA com a participação da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) e do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) para se compreender as etapas das propostas e as discussões acerca do orçamento previsto para as instituições públicas de ensino.

Figura 1. Etapas da proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA)



Fonte: Adaptado de IF Sudeste MG (2021)

A alocação de recursos orçamentários no serviço público é uma preocupação permanente devido à própria natureza de eficiência, economicidade e justiça na destinação de tais recursos. Para permitir que um processo de alocação orçamentária possa atender esses requisitos é importante que sejam utilizados indicadores, variáveis e ferramentas de planejamento e controle orçamentário capazes de contribuir para um processo mais justo.

As discussões acerca da distribuição de recursos nas organizações geralmente envolvem disputa entre instituições, departamentos ou setores e demanda de tomadores de decisões a capacidade de utilizar habilidades e técnicas que possam auxiliar na distribuição racional e eficiente dos recursos.

O orçamento é uma ferramenta para a tomada de decisões da gestão, onde os gestores se utilizam desse instrumento para demonstrar seus planos e programas

de trabalho dentro de um período definido. Dessa forma, a correta alocação e a utilização eficiente dos recursos são fundamentais para o alcance dos objetivos e das metas institucionais (IFAL, 2019)

Os processos de alocação orçamentária em instituições públicas de ensino não são invulneráveis à essa realidade. Pires, Rosa e Silva (2010) destacam que se torna cada vez mais necessário o uso de instrumentos de controle de orçamento e sua alocação, mais descentralizados, transparentes, flexíveis e de corresponsabilização para melhoria das atividades primárias de ensino, pesquisa e extensão.

De acordo com a Lei nº 11.982/2008 que Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, a proposta orçamentária anual deve ser identificada para cada *campus* e reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores.

Como autarquias ligadas ao Ministério da Educação (MEC), as instituições pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica dependem, na sua totalidade, dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal, formando seus orçamentos anuais. Desse modo, a discussão acerca do orçamento das instituições federais de ensino envolve fortemente a alocação orçamentária negociada entre seus entes. Nesse cenário, torna-se essencial que o uso de ferramentas auxiliares quanto à alocação orçamentária seja estimulado.

Na condição de Autarquia Federal, os Institutos Federais são subordinados ao Governo Federal, por intermédio do Ministério da Educação, vinculado diretamente à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) e sua provisão financeira é primordialmente apoiada em recursos oriundos da União, que é mantenedora.

O orçamento dos Institutos Federais é composto basicamente por três grupos de natureza de despesa: Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Correntes; e Investimentos. As despesas com pessoal e encargos sociais são definidas a partir de projeções realizadas pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (SPO/MEC) em conjunto com o Ministério da Economia, com base no número de servidores e na projeção de vagas liberadas para provimento. Sendo assim, a projeção de expansão do quadro de pessoal para os próximos cinco anos relaciona-se com políticas governamentais para a educação profissional e para o

funcionalismo público, não estando sob controle dos Institutos definir ou distribuir recursos para tal (CPII, 2019)

Diferentemente das despesas Pessoais, os grupos de Outras Despesas Correntes e Investimentos são definidos por cada um dos Institutos. A prática adotada por esses Institutos é a utilização da Matriz Orçamentária de Custeio e Investimento para as Instituições Federais da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico, denominada Matriz CONIF. Essa matriz é um modelo matemático, elaborado pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), por meio do seu Fórum de Planejamento e Administração (FORPLAN) e homologada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) (IFAL, 2019).

Como esclarecido pelo IFNMG (2022), os recursos destinados aos Institutos por meio da LOA não são destinados a cada *campus*. As decisões quanto à alocação e execução desses recursos necessitam estarem baseadas em atuação técnica e sistêmica para atender cada *campus* de maneira a satisfazer as necessidades. Cada *campus* tem particularidades quanto a número de alunos, estrutura física, tempo de funcionamento, qualificação dos servidores e gestores, orçamento, cursos ofertados, localização, arranjos produtivos locais, política e cultura, dentre outros (IFNMG, 2022).

O orçamento das unidades internas das instituições de ensino é muitas vezes resultado de disputa entre gestores administrativos, e de suas habilidades de negociação e não necessariamente de análises técnicas para definir a aplicação dos recursos, evidenciando uma necessidade de melhorar a forma de planejamento e de controle do orçamento nesses entes (PIRES, ROSA e SILVA, 2010).

Para complementar o entendimento acerca do tipo de instituição de ensino que é objeto desse estudo será apresentada a rede de instituições federais da qual ela faz parte, destacando desde sua origem até sua extensão territorial e funcionamento atual.

2.2 REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

De acordo com Guidi (2016), a educação brasileira apresenta uma dualidade estrutural histórica na qual opõe-se uma educação básica propedêutica e uma educação básica técnica, esta última voltada essencialmente para o mercado de

trabalho. Nessa perspectiva é que a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) foi estabelecida no Brasil tendo fundamentalmente o objetivo de instruir indivíduos, por meio do ensino de um ofício, para formação profissional.

A criação de escolas focadas no ensino profissional foi no ano de 1909 com a instituição das “Escolas de Aprendizes Artífices” a partir do Decreto nº 7.566/1909, sendo o ensino profissional torado dever constitucional em 1937. Em 1959, cinquenta anos após a criação da EPT no Brasil, as escolas técnicas federais passam a ser autarquias a partir das escolas industriais e técnicas mantidas pelo Governo Federal e em 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), passou a permitir que os concluintes de cursos de educação profissional, organizados nos termos das Leis Orgânicas do Ensino Profissional, pudessem continuar estudos no ensino superior (MEC, 2023).

Na década de 1990, a legislação educacional brasileira é profundamente modificada, sendo regulamentado o Ensino Profissionalizante, “com objetivos claros de reduzir os gastos públicos e favorecer o empresariamento deste ramo de ensino pela rede privada” (TAVARES, 2012).

Para Tavares (2012), a estruturação do Ensino Técnico e Tecnológico em um sistema paralelo ao sistema regular reforçou a dualidade estrutural na educação a partir do Decreto 2.208/97, que criou matrizes curriculares e matrículas distintas entre o Ensino Médio e o Ensino Técnico.

O reforço a dualidade estrutural ocorre para atender a três objetivos básicos: a) evitar que Escolas Técnicas formem profissionais que sigam no Ensino Superior ao invés de ingressarem no mercado de trabalho, b) tornar os cursos técnicos mais baratos, tanto para a rede pública quanto para os empresários da Educação Profissional que desejam oferecer mensalidades a preços competitivos, e c) promover mudanças na estrutura dos cursos técnicos, de modo que os egressos possam ingressar mais rapidamente no mercado de trabalho e que as instituições de ensino possam flexibilizar os currículos adaptando-se mais facilmente às demandas imediatas do mercado. (TAVARES, 2012)

A definição do que seja a Educação Profissional e Tecnológica é estabelecida inicialmente na Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB) nº 9.394/1996 e atualizada posteriormente através da Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008 e da Lei nº 14.645, de 2 de agosto de 2023, especificamente em seu artigo 39, como uma modalidade que “integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às

dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.” Ainda de acordo com a Lei nº 11.741, de 2008, a educação profissional e tecnológica poderá abranger cursos de (I) Formação Inicial e Continuada ou Qualificação Profissional, (II) Educação Profissional, Técnica de Nível Médio, e (III) Educação Profissional e Tecnológica de Graduação e de Pós-Graduação.

Já no início do século XXI, segundo Guidi (2016), o “Estado brasileiro assume uma postura mais progressista no campo da educação, tendo em vista a composição de um governo democrático-popular”. A Lei 11.195/2005 possibilitou a criação de novas unidades de ensino por parte da União, sendo base para a criação e expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) foi instituída a partir da Lei Nº 11.892, de 2008, e atualizada com a Lei Nº 12.677, de 2012, sendo composta pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG), Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II (BRASIL, 2008; BRASIL, 2012).

Quanto ao desenvolvimento no campo da área acadêmica, cada Instituto Federal, deverá garantir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para atender a formação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, e para o público da educação de jovens e adultos. É também determinado em lei (Lei Nº 11.892/2008) um mínimo de 20% (vinte por cento) de suas vagas para atender cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica e para a educação profissional. As demais vagas podem incluir cursos superiores, de tecnologia e de pós-graduação (GORI, 2016)

Nos outros 30% (trinta por cento), os Institutos Federais podem ofertar vagas em outros níveis de educação superior, como exemplo, cursos superiores de tecnologia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia; cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento; cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o

estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas ao processo de geração e inovação tecnológica.

Com o processo de expansão da RFEPCT o número de campi da rede saltou de 144 unidades em 2005 para 656 unidades em 2022 (MEC, 2023), distribuídas por todas as regiões do país, tendo o Nordeste o maior número percentual de unidades, seguida pela região Sudeste, conforme dados contidos no Quadro 1.

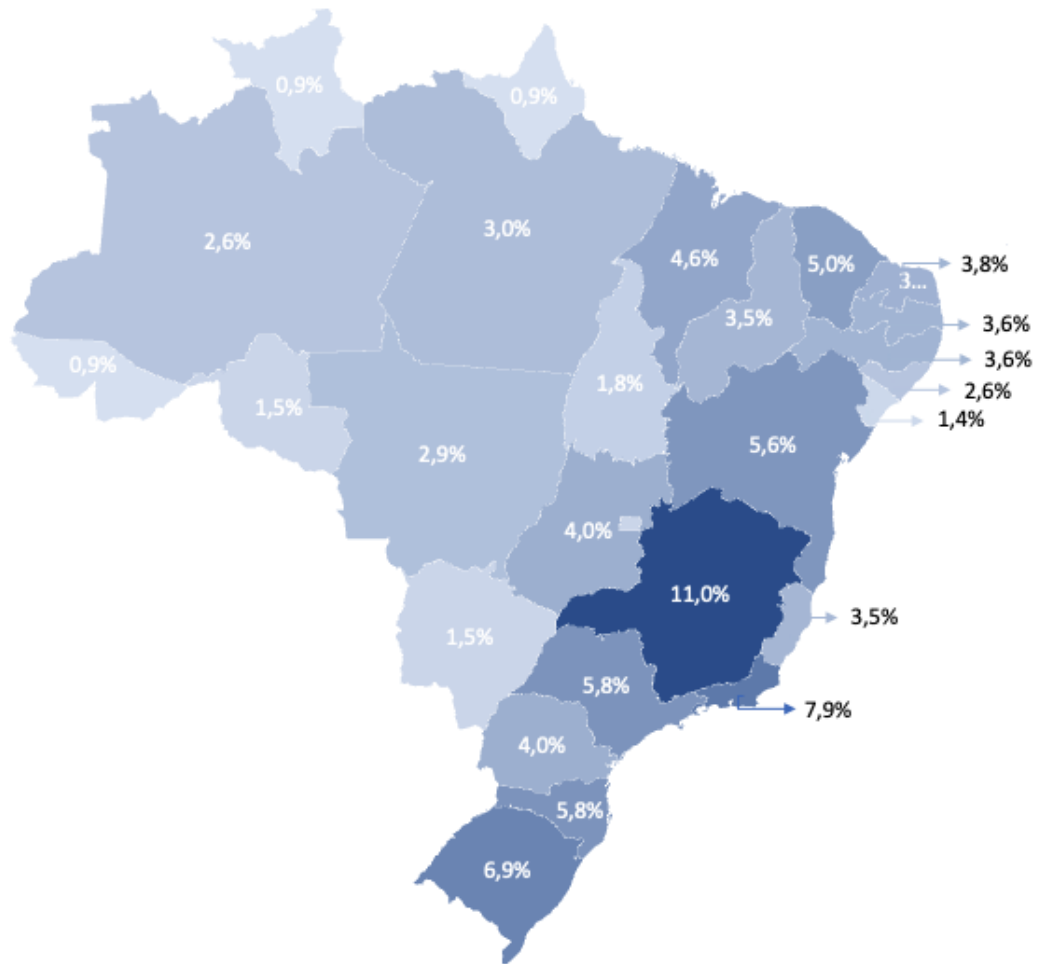
Quadro 1. Distribuição regional campi RFEPCT

Região	Unidades	%
Norte	77	11,7%
Nordeste	222	33,8%
Centro-Oeste	65	9,9%
Sudeste	183	27,9%
Sul	109	16,6%
TOTAL	656	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

Apesar do maior número de unidades no Nordeste, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul são os que possuem a maior quantidade de *campi* do país, de acordo com a Figura 2. Minas Gerais se destaca por ter cinco Institutos Federais, um CEFET e cinco escolas técnicas vinculadas às universidades federais no estado. O Rio de Janeiro, de forma similar, possui dois Institutos Federais, um CEFET, o Colégio Pedro II e uma escola técnica vinculada à universidade federal, enquanto o Rio Grande do Sul apresenta três Institutos Federais, além de duas escolas técnicas vinculadas à Universidade Federal de Santa Maria.

Figura 2. Percentual de campi RFEPCT por estado



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

O Quadro 2 apresenta parte dessas instituições, especialmente os Institutos Federais e os CEFET's, que foram base para a pesquisa.

Quadro 2. Lista de Institutos analisados pertencentes da Rede Federal

SIGLA	NOME
CEFET – MG	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CEFET – RJ	Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
CPII	Colégio Pedro II
IF BAIANO	Instituto Federal Baiano
IF GOIANO	Instituto Federal Goiano
IF Sertão PE	Instituto Federal do Sertão Pernambucano
IF Sudeste MG	Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
IFAC	Instituto Federal do Acre
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
IFAM	Instituto Federal do Amazonas
IFAP	Instituto Federal do Amapá
IFB	Instituto Federal de Brasília
IFBA	Instituto Federal da Bahia
IFC	Instituto Federal Catarinense
IFCE	Instituto Federal do Ceará
IFES	Instituto Federal do Espírito Santo
IFF	Instituto Federal Fluminense
IFFar	Instituto Federal Farroupilha
IFG	Instituto Federal de Goiás
IFMA	Instituto Federal do Maranhão
IFMG	Instituto Federal de Minas Gerais
IFMS	Instituto Federal do Mato Grosso do Sul
IFMT	Instituto Federal do Mato Grosso
IFNMG	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
IFPA	Instituto Federal do Pará
IFPB	Instituto Federal da Paraíba
IFPE	Instituto Federal de Pernambuco
IFPI	Instituto Federal do Piauí
IFPR	Instituto Federal do Paraná
IFRJ	Instituto Federal do Rio de Janeiro
IFRN	Instituto Federal do Rio Grande do Norte
IFRO	Instituto Federal de Rondônia
IFRR	Instituto Federal de Roraima
IFRS	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IFS	Instituto Federal de Sergipe
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
IFSP	Instituto Federal de São Paulo
IFSUL	Instituto Federal Sul-Rio-Grandense
IFSULDEMINAS	Instituto Federal do Sul de Minas Gerais
IFTM	Instituto Federal do Triângulo Mineiro
IFTO	Instituto Federal do Tocantins

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023

A expansão de RFEPCT trouxe também uma preocupação por parte de órgãos de controle quanto a problemas como relatado no acórdão nº 506/2013, publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em que os Institutos Federais precisam ser cautelosos nesse processo de expansão, pois foram verificados problemas de evasão e retenção de estudantes, carência de docentes, falta de infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento de pesquisa e extensão. Além disso, o próprio acórdão do TCU já sugere que sejam adotadas medidas que promovam a maior integração entre ensino, pesquisa e extensão, principalmente nos *campi* situados em regiões de menor desenvolvimento econômico. (GUIDI, 2016)

Nas leis Nº 11.892, de 2008, e Nº 12.677, de 2012 ficaram também determinadas a natureza jurídica dessas instituições como autarquias com autonomia administrativa, patrimonial, financeira e didático-pedagógica e disciplinar. Sendo exceção as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e a UTFPR, que se configura como universidade especializada nos termos do parágrafo único do art. 52 da Lei no 9.394, de 1996. Deste modo, decisões acerca do uso de recursos financeiros destinados à instituição fica a critério dela.

Entre as finalidades e características do Institutos Federais, descritas na seção II em sua Lei de criação (Lei Nº 11.892/2008), destacam-se a oferta da educação profissional e tecnológica com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional; o desenvolvimento de programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica; e a realização e o estímulo de pesquisa aplicada, produção cultural, empreendedorismo, cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico. Denota-se, portanto, como uma das razões da criação dos Institutos Federais o incentivo não só ao ensino, mas também à pesquisa e extensão com meios de promover o desenvolvimento das regiões em que atuam.

Quanto a estrutura organizacional dos Institutos Federais, o art. 9º da Lei Nº 11.892/2008, define que “cada Instituto Federal é organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores.” Apesar do citado artigo prever um orçamento particular de *campus* não está determinada a forma como deve ser distribuído esse orçamento.

Na gestão dos Institutos Federais, a Lei Nº 11.892/2008 define que cada um deles terá como órgão executivo a reitoria, sendo um Reitor e cinco Pró-Reitores, e como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes, composto pelo Reitor, pelos Pró-

Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos *campi* que integram o Instituto Federal, e o Conselho Superior sendo composto por representantes dos docentes, dos discentes, dos servidores técnico-administrativos, de egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal.

Um aspecto relevante que deve ser considerado nesse processo de desafios e mudanças dos Institutos Federais é quanto à gestão e sua autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Equiparar-se às universidades federais naquilo que diz respeito à incidência das disposições que regem a regulação, a avaliação e a supervisão das instituições e dos cursos da educação superior abriram a possibilidade da autoestruturação pelo fato de a proposta orçamentária anual ser identificada para cada campus e a Reitoria (OTRANTO, 2010).

Observando a importância do ensino profissional e tecnológico, bem como da RFEPCT, e diante da natureza autônoma administrativa e financeira e das dificuldades de sua gestão, mostra-se importante identificar as formas de distribuição orçamentária atualmente da Rede a fim de que possa discutir avanços nas proposições de alocação.

2.2.1 CARACTERIZAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN)

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte tem suas raízes desde a criação das Escolas de Aprendizes Artífices, por meio do Decreto-Lei nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, com foco da educação profissional, passando por transformações posteriores acompanhando as necessidades sociais e educacionais do país. Com a crescente industrialização o ensino técnico-profissional ganha ainda mais relevância e, a partir da Lei nº 37/1937, passa a ser reconhecida como Liceu Industrial e posteriormente Escola Industrial Federal, envolvendo também a oferta de cursos técnicos de nível médio (IFRN, 2023a).

Já em 1968, passa a se chamar Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte (ETFRN), incluindo cursos de ensino profissionalizantes. Em 1999 é concluído um novo processo de transformação institucional no qual passa a se chamar Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), ofertando a partir dos anos seguintes

também cursos de graduação tecnológica, licenciaturas e a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). A última transformação institucional ocorre em 2008, por meio da Lei nº 11.892/2008, na qual é instituída a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e passa a ser reconhecida como Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) (IFRN, 2023a).

O IFRN é composto atualmente de uma Reitoria e 22 *campi* distribuídos por todo o estado do Rio Grande do Norte, sendo cada um deles dotados de cursos e modalidades de ensino específicos para a região em que se encontra instalada, buscando prover o desenvolvimento socioeconômico nas diversas localidades do estado. A descrição dos *campi*, com seus arranjos produtivos locais e as modalidades de ensino estão descritas no Quadro 3.

Quadro 3. Breve descritivo dos campi do IFRN

Campus – Município (sigla)	Arranjos produtivos, sociais e culturais locais	Cursos ofertados	Modalidades de ensino
Apodi (AP)	Cajucultura e beneficiamento de castanha de caju e ovinocaprinocultura.	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura • Agropecuária • Biocombustíveis • Informática • Zootecnia • Química 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente
Caicó (CA)	Confecções/têxtil, rendas e bordados, tecelagem, bovinocultura de leite, laticínios e turismo rural	<ul style="list-style-type: none"> • Eletrotécnica • Ensino de ciências naturais • Física • Informática • Vestuário 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Canguaretama (CANG)	Aquicultura na região costeira, carcinicultura e turismo no litoral	<ul style="list-style-type: none"> • Educação do campo • Eletromecânica • Eventos • Informática • Mecânica • Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Ceará-Mirim (CM)	Cerâmica estrutural, aquicultura na região costeira, cajucultura e beneficiamento de castanha de caju, confecções/têxtil, flores e plantas ornamentais, piscicultura e pesca e turismo no litoral	<ul style="list-style-type: none"> • Equipamentos biomédicos • Informática • Jogos digitais • Matemática • Tecnologias aplicadas à Educação 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente
Currais Novos (CN)	Polpas, sucos de frutas e água de coco, confecções/têxtil, tecelagem, rendas e bordados,	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Licenciatura

	bovinocultura de leite e laticínios, piscicultura e pesca, mineração e turismo rural	<ul style="list-style-type: none"> • Ciência e tecnologia de alimentos • Ensino de ciências naturais • Informática • Química 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Ipanguaçu (IP)	Apicultura bovinocultura de leite, agricultura, pecuária, cerâmica estrutural e fruticultura	<ul style="list-style-type: none"> • Agroecologia • Informática • Meio Ambiente • Química 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
João Câmara (JC)	Cajucultura e beneficiamento de castanha de caju e ovinocaprinocultura	<ul style="list-style-type: none"> • Administração • Educação Ambiental • Eletrotécnica • Ensino de ciências naturais • Física • Geografia • Informática • Energias renováveis 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Jucurutu (JUC)	Confecções/têxtil, rendas e bordados, bovinocultura de leite e piscicultura e pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento musical 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnico Subsequente
Lajes (LAJ)	Ovinocaprinocultura, bovinocultura de leite e artesanato em palhas e fibras	<ul style="list-style-type: none"> • Administração • Ciências humanas e competências contemporâneas • Comércio 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Técnico Integrado • Técnico Subsequente
Macau (MC)	Sal marinho, aquicultura na região costeira, cadeia produtiva do petróleo, gás e energia e carcinicultura, pesca e petróleo	<ul style="list-style-type: none"> • Biologia • Educação ambiental • Ensino de ciências naturais • Informática • Química • Recursos pesqueiros • Processos Químicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura • Especialização • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Mossoró (MO)	Apicultura, aquicultura, cajucultura e beneficiamento de castanha de caju, fruticultura, ovinocaprinocultura, petróleo, gás e energia, APL de polpas e sucos de frutas, água de coco e turismo rural	<ul style="list-style-type: none"> • Ensino • Edificações • Informática • Eletrotécnica • Informática • Matemática • Mecânica • Petróleo e Gás • Gestão ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Doutorado • Especialização • Licenciatura • Mestrado • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Natal – Central (CNAT)	APL da água mineral, movelaria, panificação, polpas, sucos de frutas e água de coco, aqui- cultura na região costeira, bovinocultura de leite, petróleo, gás e energia, confecções têxtil, flores e plantas ornamentais	<ul style="list-style-type: none"> • Administração • Controle ambiental • Educação profissional • Edificações • Eletrotécnica • Engenharia Civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Doutorado • Engenharia • Especialização • Licenciatura • Mestrado • Técnico Integrado

		<ul style="list-style-type: none"> • Engenharia de segurança do trabalho • Engenharia sanitária • Ensino • Estradas • Física • Geografia • Geologia • Gestão ambiental • Informática • Letras • Matemática • Mecânica • Mineração • Petróleo e Gás • Rede de computadores • Automação industrial • Comércio exterior • Gestão pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnico Subsequente • Tecnologia
Natal – Cidade Alta (CAL)	Turismo e hospitalidade e cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos • Esporte e lazer • Turismo • Multimídia • Produção cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Natal – Zona Leste (ZL)	Áreas diversificadas / EaD (Ensino a Distância)	<ul style="list-style-type: none"> • Administração • Docência para a Educação Profissional e Tecnológica (DocentEPT) • Educação ambiental e geografia do semiárido • Gestão pública • Guia de turismo • Informática • Letras espanhol • Literatura e ensino • Matemática • Segurança do trabalho • Gestão ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoamento • Especialização • Licenciatura • Técnico Subsequente • Tecnologia
Natal – Zona Norte (ZN)	APL da água mineral, movelaria, panificação, polpas e sucos de frutas, água de coco, aqui- cultura na região costeira, bovinocultura de leite, petróleo, gás e energia, confecções têxtil, flores e plantas ornamentais	<ul style="list-style-type: none"> • Comércio • Eletrônica • Ensino • Informática • Marketing 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Nova Cruz (NC)	Bovinocultura de corte	<ul style="list-style-type: none"> • Administração • Informática • Química 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnico Integrado • Técnico Subsequente

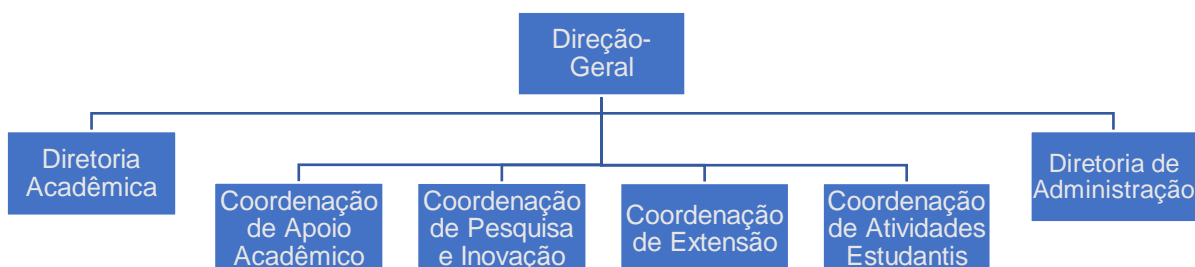
		<ul style="list-style-type: none"> • Análise e desenvolvimento de sistemas • Processos químicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologia
Parellhas (PAAS)	Bovinocultura de leite, cerâmica estrutural e telha cerâmica, piscicultura e pesca, artesanato em rendas e bordados, mineração e turismo rural	<ul style="list-style-type: none"> • Informática • Ensino de ciências naturais • Mineração 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Técnico Integrado • Técnico Subsequente
Parnamirim (PAR)	APL da água mineral, movelaria, panificação, polpas e sucos de frutas, água de coco, aquicultura na região costeira, petróleo, gás e energia, confecções/têxtil e flores e plantas ornamentais	<ul style="list-style-type: none"> • Ensino de ciências naturais • Ensino de ciências naturais • Ensino de Teatro • Informática • Mecatrônica • Rede de computadores • Sistemas para Internet 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Pau dos Ferros (PF)	Apicultura, bovinocultura de leite e ovinocaprinocultura	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos • Apicultura • Educação do campo • Informática • Ensino de ciências naturais • Química • Agroindústria • Análise e desenvolvimento de sistemas 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
Santa Cruz (SC)	Avicultura, confecções e ovinocaprinocultura	<ul style="list-style-type: none"> • Física • Informática • Matemática • Mecânica • Refrigeração e climatização • Informática 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente
São Gonçalo do Amarante (SGA)	Bovinocultura de corte, laticínios, movelaria, polpas e sucos de frutas, água de coco, aqui- cultura na região costeira	<ul style="list-style-type: none"> • Edificações • Educação e Contemporaneidade • Engenharia de produção • Gerenciamento de obras • Informática • Logística • Redes de computadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Engenharia • Técnico Integrado • Técnico Subsequente • Tecnologia
São Paulo do Potengi (SPP)	Bovinocultura de leite	<ul style="list-style-type: none"> • Edificações • Estudos linguísticos e literários • Informática • Matemática 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização • Licenciatura • Técnico Integrado • Técnico Subsequente

		• Meio ambiente	• Tecnologia
--	--	-----------------	--------------

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

A estrutura organizacional dos *campi* do IFRN apresenta em sua composição de referência a constituição de uma direção geral (responsável pela gestão de toda unidade). Para desempenhar atividades de suporte, há coordenações de gestão de pessoas, de gestão de tecnologia da informação, e de comunicação social e eventos. Além destas, uma diretoria acadêmica (responsável pela gestão acadêmica do *campus*), de coordenação de apoio acadêmico, de coordenação de pesquisa e inovação, de coordenação de extensão, de coordenação de atividades estudantis, e uma diretoria de administração (responsável pelas atividades financeiras e controle financeiro).

Figura 3. Organograma de referência dos campi do IFRN



Fonte: Adaptado de IFRN (2016)

O IFRN, com base na lei n 11.892/2008, é caracterizada como uma instituição pluricurricular e *multicampi* de educação básica, superior e profissional, detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Para os termos do trabalho aqui desenvolvido deve-se destacar-se exatamente essa autonomia financeira do IFRN e dos seus campi, sendo, portanto, decisão autônoma do IFRN a forma de distribuição de seus recursos financeiros internamente, de forma

a garantir que cada um de seus *campi* receba o necessário para seu funcionamento e cumprimento dos deveres institucionais previstos em Lei.

Com relação ao orçamento do IFRN, o Quadro 4 apresenta o montante executado nos últimos cinco anos (2019 – 2023), entre os grupos de despesas 1) custeio, 2) investimentos e 3) pessoal e encargos, para uma melhor noção do volume financeiro envolvido nesse tipo de discussão.

Quadro 4. Orçamento do IFRN 2019-2023

Grupo de Despesas (em R\$)	2019	2020	2021	2022	2023
1) Custeio	121.996.416	109.388.020	91.252.937	108.691.484	135.053.944
2) Investimentos	7.611.005	23.748.908	9.614.381	14.656.281	17.598.442
3) Pessoal e Encargos	514.221.472	536.765.925	563.152.558	579.669.574	631.408.607
Total	643.828.895	669.902.855	664.019.877	703.017.340	784.060.995

Fonte: Adaptado de Plataforma Nilo Peçanha, 2024

Observa-se que ao longo dos anos há um relativo equilíbrio entre os grupos de despesas durante os anos observados, ressaltando uma maior participação de “investimentos” no ano de 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19, que demandou especiais gastos direcionados ao auxílio para os estudantes e à compra de equipamentos para o desenvolvimento de atividades administrativas e acadêmicas de forma remota.

Como definido anteriormente, o presente estudo se dedicará a trabalhar com a parte do orçamento em que as instituições de ensino podem gerir, já que tanto o orçamento para investimentos quanto as de pessoal e encargos são vinculados pelo próprio governo federal para sua execução. A despesa com custeio representou uma participação de 16% em média nos últimos cinco anos, tendo um acréscimo no ano de 2023 e representando cerca de 17,2% do orçamento do IFRN.

Na próxima seção será discutida a matriz atual de distribuição orçamentária adotada nacionalmente para previsão de recursos para os institutos pertencente à RFEPECT, mas não necessariamente para alocação orçamentária intra-organizacional.

2.3 MATRIZ DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RFEPCT

Atualmente a proposta orçamentária intraorganizacional dos Institutos Federais é elaborada pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), sendo identificada e formalizada por *campi* e Reitorias, exceto no que diz respeito às despesas de pessoal, encargos sociais e benefícios de servidores, conforme preconiza o art. 9º. da Lei Federal nº. 11.892/08 (PEDROSA, 2017).

O Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi criado em 2009, composto por reitores dos Institutos Federais de Educação, Centros Federais de Educação Tecnológica e Colégio Pedro II, sendo “uma instância de discussão, proposição e promoção de políticas de desenvolvimento da formação profissional e tecnológica, pesquisa e inovação” sendo formado pelos Reitores (PEDROSA, 2017)

O CONIF possui oito câmaras temáticas: Câmara de Administração; Câmara de Extensão; Câmara de Desenvolvimento Institucional; Câmara de Gestão de Pessoas; Câmara de Educação do Campo; Câmara de Pesquisa e Inovação; Câmara de Ensino; e Câmara de Relações Internacionais. Nessa estrutura, o Fórum de Planejamento e Administração (FORPLAN), é a instância responsável pela elaboração e implementação da Matriz Orçamentária utilizada hoje pelo MEC para distribuir o teto orçamentário para as despesas de Custeio e Capital entre as instituições da RFEPCT, que é comumente denominada de Matriz CONIF.

A Matriz CONIF define a proposta de orçamento para cada exercício financeiro visando atender às necessidades dos Institutos Federais da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico no âmbito do Governo Federal, levando em consideração a divisão por blocos para sua composição e cálculos, sendo estes: Reitoria; Ensino a Distância; Assistência Estudantil; Pré-Expansão; Expansão; e Extensão/Pesquisa/ Inovação (IFSULDEMINAS, 2021).

A matriz é elaborada por uma Comissão de Orçamento composta por Pró-reitores membros do Fórum de Planejamento e Administração da Rede de Ensino Federal (FORPLAN) e encaminhada para discussão e aprovação no plenário do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) (IFAL, 2019).

Os parâmetros utilizados na Matriz CONIF são do SISTEC (Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica), consolidados e divulgados pela Plataforma Nilo Peçanha, IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial), IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), categoria dos campi e tipo e pesos dos cursos. (FORPLAN, 2020).

A lógica da composição da Matriz considera essencialmente as matrículas dos estudantes dos cursos de nível básico, médio, técnico, tecnológico, graduação, lato sensu, stricto sensu, cursos de formação inicial e continuada (FIC) e cursos de educação à distância (EaD) por campus de cada Instituição da Rede Federal (FORPLAN, 2020).

Como destacado pelo IFSC (2020), embora a Lei de Criação dos Institutos Federais preveja a identificação orçamentária por campus, a Matriz CONIF é um desenvolvimento da própria Rede Federal de EPCT como ferramenta para construção de um orçamento previsto para os institutos.

Efetivamente a Matriz CONIF consiste em um agrupamento de planilhas eletrônicas com os dados carregados do SISTEC e projeções futuras (de até quatro anos) ajustadas levando em consideração dados socioeconômicos da região de cada Instituto.

A estrutura da Matriz CONIF é composta por seis blocos, e para cada um é definida uma proposta para o montante de recursos, e estes recursos são distribuídos entre as instituições da Rede de acordo com critérios distintos, havendo um piso de financiamento para cada um desses blocos. (MENEZES, 2019)

Para a composição do orçamento na Matriz CONIF, os valores são calculados de acordo o bloco a que pertence cada *campus*, como resumido no Quadro 5.

Quadro 5. Estrutura Matriz CONIF

Bloco (Matriz CONIF)	Cálculo do orçamento
Pré-Expansão	O grupo de campi que faz parte desse bloco tem seu orçamento baseado no número de matrículas nos cursos presenciais há mais de cinco anos em relação ao ano anterior e corrigido pelo IPCA. Há suplementação em caso de o valor não alcançar o piso para esse bloco.
Expansão	O valor previsto para cada campus é determinado por meio da soma de um piso e um complemento por matrícula total*. Os valores do piso são corrigidos pelo IPCA em relação ao ano anterior e dependem do tipo de expansão (expansão padrão, expansão agrícola e expansão campus avançado)

Reitoria	O orçamento das Reitorias é calculado somando um piso definido pelo FORPLAN e um complemento por número de campi existente na instituição. O valor do piso é corrigido pelo IPCA em relação ao período anterior.
Ensino a Distância	A partir da divisão do orçamento previsto para o bloco pré-expansão pelo número de matrícula total presencial do bloco pré-expansão. Em seguida, a distribuição dos recursos de EaD é subdividido, distribuindo-se 10% de forma linear entre as 41 instituições e 90% considerando as matrículas totais de cada instituição com cursos e alunos EaD existentes.
Assistência Estudantil	Engloba alunos matriculados em cursos presenciais e a distância, bem como, os alunos em Regime de Internato Pleno - RIP. Orçamento do ano anterior corrigido pelo IPCA e o crescimento de matrículas equalizadas. Alunos de curso presencial tem peso 1 e aluno EaD peso 0,25.
Pesquisa Aplicada, Inovação Tecnológica e Extensão Tecnológica	O cálculo é baseado no valor do ano anterior corrigido pelo IPCA. O valor de cada atividade é idêntica e sua divisão é feita de forma 50% linear por instituto e 50% proporcional ao número de campus de cada instituto.

Fonte: Adaptado de Pedrosa (2017) e FORPLAN (2020)

Segundo IFSC (2020), considerando a complexidade de gestão de uma instituição *multicampi* e o nível de autonomia administrativa de cada *campus*, para bem atender às necessidades da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo, é necessário estabelecer diretrizes orçamentárias e estruturas de governança eficientes, além de efetivar a atuação em rede para a otimização dos processos e resultados.

Com o objetivo de estabelecer indicadores de gestão para a RFEPCT, a SETEC/MEC publicou a Portaria nº 25/2015 que define sete indicadores: nº de Alunos Ingressantes; nº de Alunos Matriculados; nº de Alunos Retidos; nº de Aluno-Equivalente; nº de Ingressantes Acumulados; nº de Ingressantes Acumulados Equivalentes; e a relação Aluno por Professor (MEC, 2023)

Utilizada largamente pela Rede Federal, a Matriz CONIF baseia-se fortemente no número de alunos matriculados para distribuição de recursos, no entanto,

esse parâmetro, embora importante, não contempla, em sua totalidade os princípios estipulados pelo Decreto 7.313/2010, que estabelece os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia de gestão administrativa da Rede (MENEZES, 2019, p.58).

Outro fator não abordado na Matriz CONIF, e previsto Decreto 7.313/2010, é a razão (relação) aluno-professor nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Como dito anteriormente, o decreto citado trata de parâmetros sugeridos para serem observados pela comissão responsável pela matriz de distribuição.

De acordo com Menezes (2019), diferentemente do previsto na Portaria 25/2015, da SETEC/MEC, a Matriz CONIF utiliza o conceito de Matrícula Total, ao invés de Aluno Equivalente. O cálculo desses indicadores é diferente, sendo Aluno-Equivalente, calculado como o produto do Aluno Matriculado pelo Fator de Equiparação de Carga Horária de curso e pelo Fator de Esforço de Curso, enquanto Matrícula Total é calculada com base em bonificações para cursos agropecuários, custo de laboratórios, nível de ensino, entre outros.

Em essência, é válido destacar que a Portaria 25/2015 foi um dispositivo criado para orientar a gestão dos Institutos Federais, mas não necessariamente a proposição orçamentária. No entanto, seria importante a utilização de conceitos semelhantes para melhor compreensão dos fatores que envolvem o desempenho organizacional e sua distribuição orçamentária.

Para as atividades de pesquisa, inovação e extensão, a Matriz CONIF não conta com formulações específicas para cada uma delas, apenas dividindo o valor destinado igualmente entre elas, evidenciando a pouca atenção a essas variáveis. Além disso, Menezes (2019) destaca que não são observados o volume de atividades realizadas no período, sendo importante que essas atividades sejam motivadas a desenvolverem-se de forma mais pujante.

A Matriz CONIF não considera também as desigualdades regionais quanto aos custos de aquisição de bens e serviços necessários à manutenção e funcionamento dos Institutos Federais (MENEZES, 2019). Claro que esse tipo de dificuldade não é exclusivo da Matriz CONIF, mas é agravada pela natureza regional dos Institutos Federais, especialmente nos *campi* do interior e zona rural dos estados.

Uma relevante crítica apontada em Menezes (2019, p. 60) é quanto à “falta de critérios objetivos e absolutos para o desempenho esperado para as instituições da Rede, de acordo com as especificidades e características de cada instituição”. Sendo assim, as instituições conhecem os indicadores de gestão e o número de alunos matriculados, mas essa falta de critério comparativo absoluto pode provocar distorções na avaliação das reais necessidades de recursos a serem distribuídos.

Fica claro, portanto, que utilizar, preponderantemente, o número de alunos matriculados pode não ser suficiente, ou justo, para definir o orçamento distribuído entre as instituições de ensino, podendo causar uma rotina cíclica em que as instituições que tenham melhor “desempenho” continuarão recebendo mais recursos, ao passo que as demais ficarão com menores partes do orçamento, dificultando o atingimento de outras metas (MENEZES, 2019).

3. METODOLOGIA

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

Por dedicar-se a estudar a distribuição orçamentária de uma determinada instituição de ensino, especificamente o Instituto Federal do Rio Grande do Norte, a pesquisa classifica-se como um Estudo de Caso, uma vez que, de acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 60), esse tipo de estudo trata da coleta e análise de dados de uma unidade (sujeito, grupo de pessoas, comunidade, organização) de modo aprofundado.

Creswell (2014, p. 86) define também que “a pesquisa de estudo de caso é uma abordagem qualitativa na qual o investigador explora um sistema delimitado contemporâneo da vida real”, tendo como fim a descrição do caso estudado. Gil (2017, p. 54) ainda apresenta como característica desse tipo de pesquisa, ser um estudo profundo de um objeto permitindo maior conhecimento sobre tal e seus resultados geralmente são apresentados em aberto, “na condição de hipóteses, não de conclusões”.

De acordo com Yin (2001), o estudo de caso é também definido como uma pesquisa que investiga um “fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”, podendo ser utilizada em pesquisas exploratórias, descritivas e explicativas.

A presente pesquisa está metodologicamente classificada quanto à natureza como pesquisa aplicada, uma vez que, de acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 51), esse tipo de pesquisa busca “gerar conhecimentos para aplicação prática voltados a solucionar problemas específicos, além de envolver verdades e interesses locais”.

Desse modo, alinha-se ao objetivo geral da presente pesquisa que se propõe a debater o modelo de alocação orçamentária do Instituto Federal do Rio Grande do Norte.

Já quanto aos objetivos, a pesquisa apresenta uma dupla caracterização, como exploratória e descritiva, tendo em vista a forma e o objeto proposto. De acordo com Gil (2017), a pesquisa exploratória busca promover maiores esclarecimentos sobre o problema pesquisado, tornando-o mais explícito, possibilitando a lapidação de conceitos e ideias acerca dele.

Prodanov e Freitas (2013) argumentam também que a pesquisa exploratória possibilita definir e delinear o objeto estudado ou descobrir um novo enfoque para o tema a partir da promoção de maiores informações acerca desse. Normalmente envolve o levantamento bibliográfico, entrevistas e estudo de caso.

Quando o estado da pesquisa e a literatura teórica não são suficientemente desenvolvidas para que possa formular hipóteses possíveis de serem testadas empiricamente, você pode primeiro conduzir um estudo exploratório. Neste tipo de estudo, é possível desenvolver conceitos, explorar um campo e terminar formulando hipóteses baseadas na exploração do campo. (Flick, 2012)

Do ponto de vista da pesquisa descritiva, Gil (2017) a define como uma forma de “descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. A pesquisa, portanto, adere-se a essa caracterização, uma vez que procura descrever as características de uma instituição pública de ensino, no que diz respeito à alocação de recursos orçamentários, e relacioná-las com a eficiência educacional resultante.

Definição semelhante é dada por Prodanov e Freitas (2013) quanto à pesquisa descritiva, que visa descrever as características de determinada população ou estabelecer um relacionamento entre variáveis. Como o presente estudo envolve a observação de variáveis orçamentárias comuns às instituições públicas de ensino e suas relações com a distribuição de recursos, fica evidenciada sua designação.

Prodanov e Freitas (2013) ainda apresentam outras características da pesquisa descritiva como o uso de técnicas para coleta de dados como entrevistas, questionários e observações, além de apontar a complementariedade entre pesquisas descritivas e exploratórias:

As pesquisas descritivas são, juntamente com as pesquisas exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. Em sua forma mais simples, as pesquisas descritivas aproximam-se das exploratórias, quando proporcionam uma nova visão do problema. (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 53)

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

A educação pública profissional e tecnológica é majoritariamente representada pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que, de acordo com Brasil (2021), composta por 38 Institutos Federais, 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), e 22 escolas técnicas vinculadas às universidades federais, além do Colégio Pedro II.

De acordo com Otranto (2010), as escolas técnicas vinculadas às universidades federais não possuem autonomia administrativa e orçamentária por dependerem das universidades vinculadas. Portanto, com exceção dessas escolas técnicas todas as demais instituições citadas anteriormente têm autonomia administrativa, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, tendo o planejamento e desenvolvimento de competência da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC), incluindo a garantia da adequada disponibilidade orçamentária e financeira.

Como o presente estudo busca analisar a distribuição orçamentária entre *campi* de instituições públicas de ensino, foi selecionada como objeto de estudo com maior profundidade o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), que possui vinte e dois *campi* em sua estrutura organizacional, envolvendo, assim, decisões acerca de alocações de recursos orçamentários.

Desse modo, foram selecionados os diretores administrativos de todos os campi do IFRN (total de 22) para participarem da pesquisa com aplicação dos questionários e entrevistas semiestruturadas a fim de realizar o estudo de percepção desses gestores que tratam do orçamento interno da instituição.

3.3 INSTRUMENTOS DE PESQUISA E COLETA DE DADOS

Quanto aos procedimentos técnicos, de acordo com Gil (2017), ao presente estudo utilizou a pesquisa documental e o levantamento, em alinhamento com o tipo de pesquisa definido.

A coleta de dados secundários consiste em identificar e acessar informações em documentos de fontes diversas, não confeccionados pelo pesquisador, como websites institucionais, documentos publicados por organizações ou órgãos

governamentais e sistema acadêmico da instituição de ensino que será objeto de estudo de caso.

Com o intuito de conhecer a atual forma de alocação orçamentária das instituições de ensino profissional e tecnológico, foi realizada uma pesquisa documental por meio de relatórios, resoluções internas e outros documentos elaborados por tais instituições, especialmente o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada uma das instituições públicas de ensino da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica a fim de identificar os procedimentos de mensuração, valoração e distribuição de recursos financeiros para os campi.

Para Lakatos e Marconi (2017), a pesquisa documental tem como característica usar como fonte de coleta de dados documentos que se constituem em fontes primárias, colhidas quando o fato ocorre ou após. De acordo com Gil (2017) e Prodanov e Freitas (2013) os documentos utilizados nessa pesquisa são fontes de primeira mão, sendo documentos oficiais elaborados e publicados por órgãos e instituições governamentais.

Documentos oficiais geralmente corresponde as fontes mais fidedignas de dados, cabendo aos cuidados do pesquisador não exercer controle algum sobre a forma como os documentos foram criados, mas sim selecionar o que lhe interessa e torná-los utilizáveis (LAKATOS E MARCONI, 2017).

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é um documento obrigatório para fins de credenciamento e credenciamento das Instituições de Ensino Superior (IES) no Ministério da Educação (MEC), a partir da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. (IF Sudeste MG, 2021)

Como as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foram equiparadas às universidades federais para efeito de regulação, supervisão e avaliação, nos termos da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, passou desde então à obrigatoriedade dessas instituições de elaborarem sistematicamente seus PDI's.

Os planos de desenvolvimento institucional são elaborados com uma perspectiva futura de cinco anos, definindo a missão, os valores e as diretrizes para a instituição de forma orientar as ações, a estrutura organizacional e as atividades acadêmicas que serão desenvolvidas pela instituição neste período. (IFSUL, 2022)

Entre os elementos mínimos para a elaboração do PDI, o artigo 21 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, prevê a missão, objetivos e metas da instituição em sua área de atuação, o projeto pedagógico da instituição e o demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.

Como o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é o instrumento que apresenta a estratégia de atuação das instituições de ensino, na qual são apresentadas as bases para a construção dos planos anuais em todas as suas unidades, bem como, são discutidas a capacidade e sustentabilidade financeira das instituições evidencia-se como imprescindível a utilização desses documentos como fonte de informação para o referido objetivo da pesquisa.

Para complementar os dados coletados, foi desenvolvido o levantamento através de questionário e entrevistas semiestruturadas com os diretores administrativos do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, cargos que se relacionam por serem responsáveis por discutirem e definirem a distribuição de orçamento internamente à instituição.

Importante destacar que como esse levantamento envolve a pesquisa com seres humanos, o projeto foi submetido e aprovado pelos Comitês de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) (CAAE: 74985323.7.0000.5537) e do IFRN (CAAE: 74985323.7.3001.0225), como instituição coparticipante.

Devido a extensão do IFRN, composto por 22 campi, além da Reitoria, espalhados por todo o estado, o questionário foi aplicado remotamente, a partir da ferramenta *Google* Formulários (ver apêndice 1), tendo sido enviado individualmente por *e-mail* às diretorias administrativas de cada *campus*.

O questionário foi estruturado em três conjuntos de perguntas, sendo o primeiro constituída de questões acerca do perfil dos(as) participantes; o segundo com questões acerca dos indicadores/critérios do modelo atual de distribuição orçamentária; e o terceiro conjunto com perguntas acerca da satisfação dos(as) gestores(as) com o modelo de distribuição orçamentária.

Os convites foram enviados em três semanas diferentes com o objetivo de conseguir o maior número de respondentes. O total de participantes ao final do período de convites e respostas do questionário foi de 16 gestores(as), representando mais de 72% dos participantes potenciais.

Após análise das respostas dos questionários, os participantes foram convidados a participarem da fase de entrevistas individuais. Todos os participantes que responderam ao questionário foram contatados a participarem das entrevistas. O convite para as entrevistas foi enviado também por *e-mail*, com agenda aberta de data e horário de entrevista para que o gestor(a) pudesse informar o mais adequado para ele(a). As entrevistas remotas foram conduzidas pela plataforma *Google Meet*, possibilitando a gravação de áudio e imagem. Apesar da possibilidade, parte desses preferiram que não tivessem registros e tiveram seus pedidos respeitados.

Alguns participantes optaram por desenvolver a entrevista presencialmente e sem o registro de áudio e/ou imagem, tendo sido agendada reunião no campus de atuação desses gestores(as).

Dos gestores(as) que responderam ao questionário, seis participaram da fase de entrevistas, representando cerca de 37,5% daqueles que foram convidados. Por meio da saturação teórica, como prescrito por Glaser e Strauss (2006), a coleta e análise de dados ocorreram de forma concomitante e foi possível perceber que não houve novas informações acerca das categorias estudadas, mesmo com o menor número de participantes na etapa de entrevistas.

A amostra do número de participantes da etapa de entrevistas foi conhecida por saturação teórica, de forma concomitante entre a coleta e a análise de dados, como prescrito por Glaser e Strauss (2006). Assim, o volume de entrevistas conhecido após encontrado o momento em que não haverá novas informações acerca das categorias estudadas.

Segundo Falqueto e Farias (2016), a amostragem por saturação é uma ferramenta empregada em pesquisas qualitativas que permite estabelecer o tamanho final de uma amostra ao interromper a coleta de novos dados quando tal atividade não é mais considerada produtiva.

Para a determinação da saturação Glaser e Strauss (2006) sugerem que seja uma combinação dos limites empíricos dos dados, da integração dos dados com a teoria e da sensibilidade teórica do pesquisador.

Falqueto e Farias (2016) apresentam trabalhos que apontam um mínimo de oito observações/entrevistas (Thiry-Cherques, 2009) e uma expectativa de que até a décima segunda observação/entrevista (Thiry-Cherques, 2009; Guest, Bunsem e Johnson, 2006) seja alcançada a saturação teórica.

Segundo Thiry-Cherques (2009, p. 23), “a forma de utilização mais comum do critério de saturação é a da aplicação de entrevistas semiestruturadas de forma sequencial, com respostas em aberto”. Além disso, para garantir a representatividade atingida pela saturação teórica serão adotadas as condições gerais de investigação definidas por Thiry-Cherques (2009), sendo as observações/entrevistas feitas isolada e privadamente; os participantes não conhecerão as respostas uns dos outros; e as questões formuladas estarão circunscritas a um domínio coerente de conhecimentos.

De acordo com Manzini (1990), a entrevista semiestruturada é constituída de perguntas elaboradas para abordar um determinado assunto, podendo ser complementadas por outras questões provenientes da própria entrevista. Esse tipo de entrevista favorece o surgimento de informações de forma livre e não padronizadas por eventuais respostas pré-definidas.

As entrevistas foram realizadas virtualmente após concordância do(a) gestor(a) a ser entrevistado(a) e em data e horário agendado entre as partes, de modo a permitir flexibilidade e conforto ao entrevistado. Todas as informações coletadas foram tratadas de forma sigilosa, manutenção do anonimato e de acordo com protocolos éticos, ressaltando ainda que todas as informações levantadas serão utilizadas unicamente para fins acadêmicos.

De acordo com Flick (2009), as entrevistas podem ser complementares à coleta de documentos, possibilitando o reconhecimento com maior detalhe das informações disponibilizadas ou até mesmo a compreensão acerca da origem de tais informações.

As perguntas da entrevista possuem caráter investigativo a fim de explorar os procedimentos realizados para a distribuição orçamentária entre os *campi*, identificando as variáveis quantitativas e qualitativas utilizadas para a tomada de decisão.

Com os procedimentos, variáveis e critérios identificados, prosseguiu-se a análise de tais elementos a partir de estudo quantitativo, para verificar o conhecimento e a percepção dos gestores que atuam diretamente com o orçamento, contribuindo para a proposição da pesquisa. Os dados coletados serão tratados em parte no software RStudio (versão 2023.12.0) para construção de gráficos estatísticos, e permitir realizar as análises necessárias.

Para a análise dos dados coletados foi adotada como técnica a análise de conteúdo que Bardin apresenta como

um conjunto de técnicas de análises da comunicação como visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2006, p. 48)

De acordo com Franco (2008), a mensagem tratada nesse tipo de técnica pode ser, entre outras formas, verbal (oral ou escrita) e documental. Desse modo, como a presente pesquisa utilizará tanto da pesquisa documental quanto de entrevistas, a técnica pode ser utilizada como meio de analisar o material coletado. A aplicação da análise de conteúdo se desenvolve em três fases, quais sejam: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretação (BARDIN, 2016).

Nesta pesquisa a fase de pré-análise compreende a identificação de indicadores, a partir do levantamento de referencial teórico e bibliográfico acerca dos modelos, critérios e variáveis relacionadas aos modelos de distribuição orçamentária de forma a possibilitar a observação da relação entre estes com os documentos institucionais coletados. Também fará parte dessa etapa a leitura do material produzido a partir das entrevistas.

Na segunda fase, foram explorados os materiais coletados e codificados os elementos de interesse para elaboração de modelos de distribuição orçamentária. Segundo Bardin (2016) codificar o material em análise significa organizá-los (agregando, recortando ou enumerando, por exemplo) seguindo um regramento definido de modo a representar as características do conteúdo estudado.

Durante a leitura dos PDI's (documentos oficiais institucionais) foram recortados trechos referentes aos indicadores e métodos utilizados para distribuição orçamentária nas instituições. A identificação e o agrupamento dos indicadores permitiram melhor compreensão da prática atual e fundamentará a construção da entrevista.

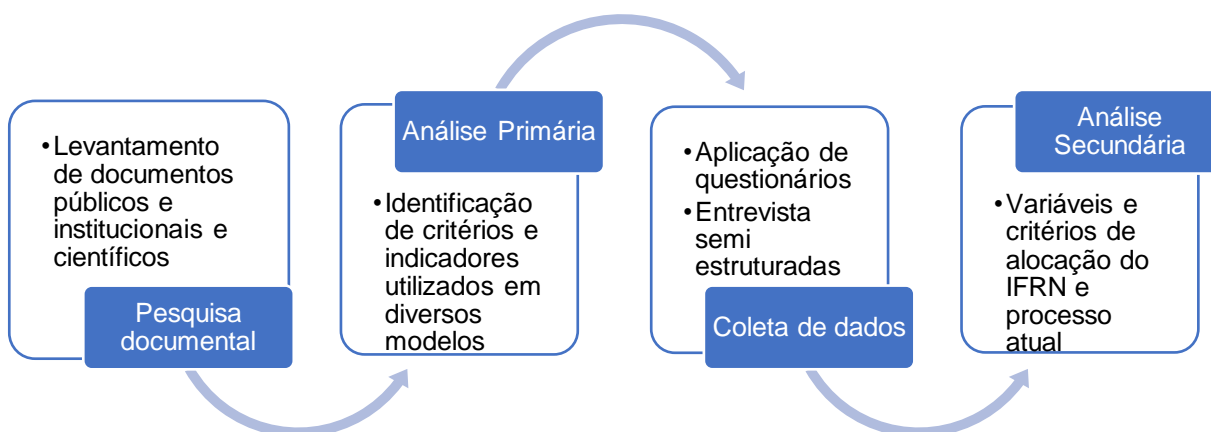
Importante destacar também que o pesquisador possui vinculação com o objeto em estudo na medida em que, além da trajetória pessoal de estudo em universidade pública, é profissional docente da Rede Federal de Educação

Profissional, Científica e Tecnológica, tendo ocupado por determinado período cargo de gestão administrativa educacional como coordenador de curso.

A vinculação do pesquisador com o objeto em estudo foi fator primordial para motivação da realização da pesquisa, bem como possibilitou vivenciar as dificuldades enfrentadas por gestores de instituição de ensino pertencente à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

As etapas metodológicas da pesquisa estão apresentadas na Figura 3 consistindo em quatro etapas distintas, quais sejam: Pesquisa documental com base em levantamento de documentos públicos e institucionais; Análise primária com identificação de critérios e indicadores utilizados; Coleta de dados a partir da aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas; e Análise secundária das variáveis e critérios adotados pelo IFRN no processo atual.

Figura 4. Etapas metodológicas da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

4. ANÁLISE DOS DADOS

Nessa seção serão analisados e discutidos os dados coletados na pesquisa, com o objetivo de robustecer as discussões acerca da distribuição orçamentária interna de instituições públicas federais de ensino. Inicialmente foi desenvolvida uma revisão sistemática acerca da produção científica nacional e internacional do tema, utilizando de bases de pesquisa nacionais e pesquisa em periódicos internacionais.

Após essa revisão foi realizado um levantamento sobre os modelos de distribuição orçamentária utilizados em instituições públicas de ensino, destacando os principais trabalhos desenvolvidos no tema, bem como o tipo de método de distribuição adotado. Ao final, foram brevemente analisados as variáveis e os critérios adotados nesses estudos, e em outros documentos oficiais, especialmente quanto ao seu uso nas instituições pesquisadas.

4.1 REVISÃO SISTEMÁTICA DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL E INTERNACIONAL

O processo de levantamento da literatura acerca do tema baseou-se especialmente nos trabalhos de Lacerda (2009) e Gonçalves (2019) como forma de identificar as possibilidades de estudos a serem desenvolvidos nesse tema. Inicialmente foi realizada a pesquisa de publicações nacionais acerca do tema, tendo como base a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Para a busca foram adotados três conjuntos de termos de busca: “Educação orçamento publico e distribuição de recursos”, “Educação orçamento público distribuição de recursos internos” e “Educação distribuição de recursos instituição de ensino”.

A etapa de definição dos filtros consistiu na adoção de dois critérios nas buscas: o horizonte temporal de 10 anos de publicações e as áreas de conhecimento educação, economia e administração. O Quadro 6 apresenta os resultados obtidos com cada conjunto de palavras-chave, com horizonte de tempo aberto e de 10 anos (2014 a 2023).

O uso de variações no conjunto de palavras-chave foi pensado para buscar a maior amplitude possível sobre o tema, identificando diversos trabalhos que possam

abordar o contexto do investimento em educação e a distribuição orçamentária no âmbito das instituições de ensino. A partir desse prévio levantamento de trabalhos, observa-se que o número de teses e dissertações acerca de educação e distribuição de recursos tem se intensificado.

Quadro 6. Levantamento de publicações nacionais BDTD

Conjunto de termos de busca	Horizonte aberto de tempo	10 anos (2014 - 2023)	Análise Inicial
Educação orçamento público e distribuição de recursos	71	53	17
Educação orçamento público distribuição de recursos internos	11*	6*	2
Educação distribuição de recursos instituição de ensino	46*	22*	8

*Excluídos trabalhos repetidos de outras buscas

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

Com os trabalhos identificados, passou-se para as etapas seguintes: leitura e análise dos títulos, a leitura e análise dos resumos e leitura e análise dos objetivos e contexto dos trabalhos. Como o objetivo do levantamento bibliográfico é identificar apenas trabalhos relacionados diretamente com a distribuição de recursos financeiros nas instituições de ensino, foram “descartados” trabalhos que tratavam de orçamentos da educação no geral; de municípios, estados ou federação; de programas de financiamento estudantil; e de programas escolares específicos financiados com recursos públicos (agricultura familiar, alfabetização de pessoas com deficiência etc.). Nesse total de trabalhos ainda incluem trabalhos relacionados com distribuição de recursos, mas não explicitamente relacionados com a educação, como inclusão digital, contribuições da matemática financeira no ensino, e estudos relativos ao bolsa família.

Na conjuntura internacional foi realizado levantamento bibliográfico acerca de publicações científicas que tratem de distribuição orçamentária entre *campi* de instituições de ensino superior. Foi utilizada inicialmente como base de pesquisa a *Science Direct* e *Web of Science*, para levantamento de publicações de quatro conjuntos de termos de busca (*Education institution budget*, *Education distribution resources institution* e *Education budget public resources*), em similaridade aos conjuntos utilizados na base nacional. Foram também aplicados três filtros nos resultados de busca: tipo de publicações (selecionados artigos científicos e artigos de

revisão); áreas de conhecimento (selecionadas ciências sociais, business, negócios, administração, economia); e horizonte de tempo das publicações (selecionado o período de cinco anos, de 2019 a 2023) já analisados os trabalhos que abordam o tema desta pesquisa.

No Quadro 7 e no Quadro 8 estão consolidados o número de publicações encontradas após a aplicação dos filtros citados e análise inicial a partir do título e do resumo para identificação das pesquisas relacionadas à gestão/alocação orçamentária de instituições de ensino superior.

Quadro 7. Levantamento de publicações internacionais na *Science Direct*

Science Direct				
Conjunto de termos de busca	Filtro de Tipos de artigos	Filtro de Áreas	Filtro Temporal	Análise Inicial
Education institution budget	119	70	13	3
Education distribution resources institution	56	26	5	2
Education budget public resources	64	38	7	3

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

Quadro 8. Levantamento de publicações internacionais na *Web of Science*

Web of Science				
Conjunto de termos de busca	Filtro de Tipos de artigos	Filtro de Áreas	Filtro Temporal	Análise Inicial
Education institution budget	392	62	50	12
Education distribution resources institution	327	11	6	2
Education budget public resources	370	94	56	10

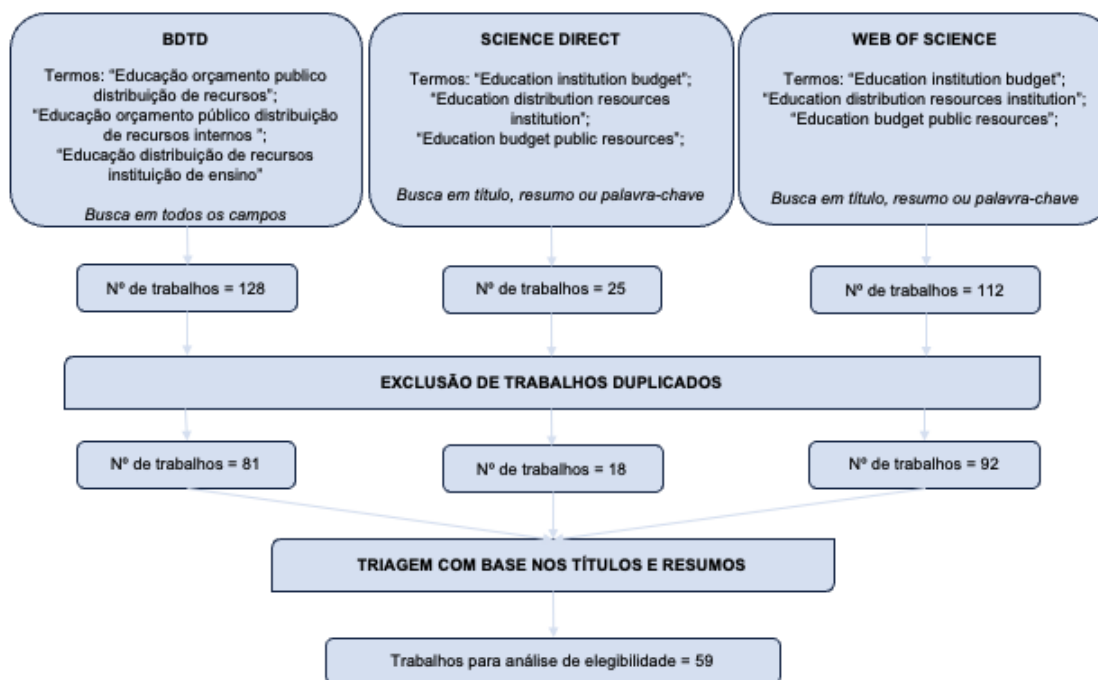
Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

Parte dos trabalhos analisados inicialmente foi descartada por envolver discussões não necessariamente voltadas para métodos de elaboração do orçamento de instituições de ensino. Entre os contextos abordados nesses trabalhos destacam-se o auxílio a estudantes situações de vulnerabilidade financeira, número e infraestrutura de bibliotecas, aspectos econômicos gerais do país, estratégias e investimentos de resposta à COVID-19 e a distribuição de recursos não financeiros de instituições de ensino em determinado país.

A Figura 4 apresenta o esquema adotado para as buscas nacionais e internacionais acerca do tema abordado, expondo o número de trabalhos encontrados

e excluídos da pesquisa, bem como os termos de busca utilizados em cada base de busca.

Figura 5. Representação do esquema de busca e triagem de trabalhos



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

Cabe ressaltar que o funcionamento das instituições de ensino superior, desde sua forma de administração interna até a gestão do ensino, não é similar entre os outros países. Apesar disso, o levantamento de publicações internacionais teve o objetivo de identificar critérios adotados nas instituições de ensino para alocação orçamentária entre *campi*, a fim de que possa contribuir na construção do modelo proposto nessa pesquisa.

Esses achados nacionais e internacionais foram investigados com maior profundidade para identificação de possíveis contribuições para a presente pesquisa. Entretanto, observa-se inicialmente que a falta de procedimentos estabelecidos para distribuição orçamentária entre os *campi* (intra-organizacional) provoca a fragilidade da discussão acerca do tema, bem como dependência de arranjos e negociações entre os gestores dos *campi*. Assim, evidencia-se a necessidade de buscar um modelo de distribuição orçamentária entre os *campi* capaz de permitir uma alocação justa, proporcional e que promova a melhoria da qualidade do ensino.

4.2 MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA, CRITÉRIOS E VARIÁVEIS UTILIZADOS

Nesta seção serão apresentados e discutidos trabalhos científicos que tratem de modelos de distribuição orçamentária para instituições de ensino como meio de entender as práticas atuais nesse campo.

O financiamento das instituições de ensino engloba investimentos de capital, (expansão e manutenção da infraestrutura da instituição); despesas com pessoal (pagamento de salários, benefícios e outras despesas relacionadas com o quadro de docentes e técnicos administrativo); e despesas de custeio (gastos relacionados ao funcionamento da instituição (VIEIRA, 2013).

Silva (2011) historiciza brevemente a criação de modelos de alocação de recursos para instituições federais de ensino superior, destacando que inicialmente o Ministério da Educação (MEC) apresentou, através da Portaria 1.285/1994, um Modelo Misto, baseado no “modelo holandês”, ou Sistema de Creditação para as instituições públicas de ensino superior.

Até a implantação desse primeiro modelo de distribuição apenas os recursos para pagamento de pessoal, que não dependiam de planejamento ou execução das instituições, eram estudados. Já os recursos para Outros Custeios e Capital (OCC), segundo Silva (2011), deveriam ser planejados por cada instituição a partir de um plano de trabalho, entretanto a carência de recursos gerava uma necessidade de negociação, sem qualquer critério, por parte dos reitores de modo a conseguir verbas para cumprir o planejamento da instituição.

O modelo considerava critérios de desempenho, mas também utilizava critérios de necessidades e fatores históricos das IFES, fazendo uso de uma matriz de cálculo considerando-se uma série histórica de dados da instituição (que tinha o maior peso na formulação) e duas outras componentes que consideravam as necessidades e a produtividade da instituição (SILVA, 2011).

De acordo com Vieira (2013), o modelo holandês era composto de três vetores básicos: estabilidade, necessidade e desempenho, sendo os pesos de 90%, 9% e 1% respectivamente. Uma das críticas a esse modelo era de que o elevado peso dado ao porte e histórico da instituição dificultava a promoção de menores instituições de

ensino, fazendo com que as instituições mais tradicionais permanecessem com uma grande fatia de recursos.

Apesar de críticas ao modelo, como a falta de precisão nas informações utilizadas, trouxe um avanço na busca por diminuir as diferenças de orçamento de um ano para o outro, favorecendo uma melhor previsão de atividades a serem desenvolvidas (VIEIRA, 2013).

Com o intuito de tornar a distribuição de recursos mais justa e aumentar a transparência, o MEC, juntamente com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), apresenta outro modelo de alocação de recursos financeiros fundamentado pela produtividade acadêmica, adaptado do Modelo Inglês (SILVA, 2011).

De acordo com Silva (2011), o Modelo Inglês aplica diferente cálculo para o financiamento do ensino, da pesquisa e da inovação. A matriz utiliza variáveis relacionadas ao número de alunos, o tipo de estudante (nível de ensino) e o tipo de disciplinas ofertadas por curso. Com esse modelo o MEC passou a utilizar pela primeira vez o conceito de aluno equivalente, como forma de equacionar o número de alunos das instituições nos diversos níveis de ensino, que veio a ser alterado em 2005 pelo próprio MEC.

São poucos os trabalhos acadêmicos (*stricto sensu*) nacionais que tratam sobre essa temática, tendo sido a maior parte deles desenvolvidos nos últimos doze anos, demonstrando a crescente importância de estudos na área. Muitos destes trabalhos foram desenvolvidos em programas educacionais específicos, de financiamento estudantil ou ainda estudos de orçamento da educação e bolsa família além de pesquisas sobre orçamento estadual e municipal de educação.

O levantamento foi feito a partir da base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e como forma de auxiliar a visualização dos principais trabalhos acadêmicos nacionais encontrados envolvendo a temática estão relacionados no Quadro 9, destacados os títulos de cada trabalho, autor(es)/ano da publicação, métodos de distribuição discutidos em cada trabalho.

Vale reforçar novamente que a maior parte dos trabalhos envolvendo orçamento público e educação são relacionados às esferas municipais e estaduais, secretarias de educação, programas escolares específicos financiados com recursos públicos, tais como agricultura familiar, alfabetização de pessoas com deficiência e programas sociais como bolsa família.

Dois destes trabalhos utilizaram séries históricas como método de distribuição orçamentária (Mendonça, 2016; Carvalho, 2017), outros três trabalhos discutem a regressão linear e análise de correlação estatística (Silva, 2011; Alonso Junior, 2008; Vieira, 2013) em métodos de distribuição do orçamento. Há também trabalhos com métodos de distribuição não estatísticos, como o estudo de Gori (2016) que usou o método AHP com quatro critérios (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade), a pesquisa de Ries (2017), em que a distribuição orçamentária seria baseada em dimensões e indicadores e um outro estudo (Pedrosa, 2017) que propõe um orçamento “participativo” em que cada setor discute seu orçamento.

Uma das publicações mais recentes foi o trabalho de Zuliani (2019), que realizou uma análise do custo de alunos a partir de métodos de custeio (por absorção e ABC) para comparação entre curso de graduação e curso técnico em uma universidade federal. Outra publicação recente foi a de Martins (2021) que analisou alguns modelos de distribuição de recursos em instituições federais e propôs um modelo com outros pesos em critérios já existentes em modelos estudados.

Quadro 9. Métodos de distribuição orçamentária em publicações nacionais

Título	Autor (Ano)	Método de distribuição
Correlação entre qualidade de ensino e investimentos financeiros	Alonso Junior (2008)	Análise de correlação
A análise das estratégias de desenvolvimento acadêmico da UFSCar e suas implicações para a distribuição de recursos do MEC: indicadores de gestão	Silva (2011)	Regressão linear sobre dados históricos
Índices de retenção na Universidade de Brasília: abordagem do ponto de vista do financiamento	Vieira (2013)	Ordinary Least Squares (OLS) - Mínimos quadrados ordinários e regressão linear múltipla (Stepwise)
Modelo de distribuição de recursos orçamentários baseado em indicadores de desempenho para um instituto federal de educação, ciência e tecnologia	Gori (2016)	Método AHP com 4 critérios (Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade)
Distribuição orçamentária da universidade federal de Juiz de Fora: Uma proposta de revisão do modelo	Mendonça (2016)	Série histórica de 3 anos com correção pelo IPCA.
Projeto de intervenção Orçamento participativo, da elaboração à avaliação: Uma proposta para o Campus Picuí do Instituto Federal da Paraíba	Pedrosa (2017)	Orçamento participativo a partir de Conselho; Baseado no ano anterior e discussão de responsáveis por cada setor; Descentralização por Unidades de gestão descentralizadas (UGD)

Um estudo de critérios para distribuição orçamentária no campus avançado da universidade federal de Juiz de Fora (UFJF) em Governador Valadares	Carvalho (2017)	Série histórica de 2 anos
Proposta de gestão orçamentária compartilhada a partir dos resultados efetivos da avaliação externa: Um estudo de caso no CE - UFSM	Ries (2017)	Com base em dimensões e indicadores (avaliação externa) propostos pelo autor
Custo por aluno de graduação e de cursos técnicos em uma universidade federal: um estudo de caso.	Zuliani (2019)	Métodos de custeio (Absorção e ABC)
Uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para as instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica	Menezes (2019)	Matriz CONIF
Matriz orçamentária com base em eficiência para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	Martins (2021)	Com base em dimensões e indicadores propostos pelo autor

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023

Uma convergência entre os estudos é o fato de utilizarem diversos indicadores de desempenho para analisar o uso do recurso, tais como: Relação concluintes/matrícula, eficiência acadêmica de concluintes, relação de alunos / docente, gasto corrente por aluno, gastos com investimentos, titulação corpo docente, número de alunos equivalentes, número de docente efetivo, número de alunos equivalentes, eficiência acadêmica de concluintes.

A partir do levantamento dessas pesquisas, constata-se que os estudos desenvolvidos até aqui discutem os métodos de distribuição orçamentária vigente nas instituições de ensino analisando com base em indicadores de desempenho. Entretanto, além de serem poucos estudos são ainda mais escassos os trabalhos que envolvem a pesquisa e a extensão no modelo de alocação orçamentária.

A ressalva feita é com relação a Menezes (2019) que realizou um estudo acerca da distribuição orçamentária interno nos Institutos Federais, debruçando-se sobre a Matriz CONIF. Esse instrumento é utilizado para discussão de alocação orçamentária na Rede Federal e será mais bem abordado na seção seguinte.

A relevância de estudos envolvendo o melhor uso de recursos públicos é reforçada pela necessidade de maior transparência com gastos públicos, demandada inclusive pela comunidade acadêmica, buscando-se otimizar o orçamento anual (PIRES, 2005).

Apenas em 2010, a partir do Decreto 7.313 (BRASIL, 2010), o processo de construção do orçamento das Instituições Federais de Educação, Ciência e

Tecnologia passou a ser estabelecido com base em critérios oficiais. Esses critérios são considerados para a elaboração da Matriz de Distribuição de Orçamento, construída pelo Ministério da Educação conjuntamente com membros indicados pelo colegiado de reitores dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. No Quadro 10 estão elencados os parâmetros que devem ser considerados para construção da Matriz.

Apesar do avanço no procedimento de construção orçamentária, esse processo, bem como os parâmetros definidos por esse Decreto dizem respeito apenas à elaboração de orçamento dos Institutos Federais, mas não de sua destruição interna, entre seus *campi*, cabendo essa gestão a cada Instituto Federal.

No Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), assim como nos demais institutos de ensino, a distribuição orçamentária entre os *campi* não adota um procedimento estabelecido por lei, cabendo às diretorias de cada *campus* discutir anualmente os seus orçamentos. Para a discussão são considerados alguns desses parâmetros do Quadro 10, como número de matrículas e a quantidade de discentes ingressantes e concluintes, relação entre o número de discentes e número de docentes.

Quadro 10. Parâmetros considerados para definição de orçamento anual

Parâmetros
I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes em todos os níveis e modalidades de ensino em cada período;
II - a relação entre o número de alunos e o número de docentes nos diferentes níveis e modalidades de ensino ofertado;
III - as diferentes áreas de conhecimento e eixos tecnológicos dos cursos ofertados;
IV - o apoio às instituições públicas de ensino, em ações e programas de melhoria da educação básica, especialmente na oferta do ensino de ciências, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;
V - a existência de programas institucionalizados de extensão e certificação, com indicadores de monitoramento;
VI - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional e internacionalmente;
VII - a existência de núcleos de inovação tecnológica;
VIII - o número de registro e comercialização de patentes;
IX - os resultados das avaliações realizadas por sistemas nacionais de avaliação da educação em todos os níveis e modalidades de ensino, capazes de aferir a qualidade de ensino ofertado;

X - adesão a sistemas de informação e programas de interesse coletivo instituídos pelo Ministério da Educação; e
XI - a existência de programas de mestrado e doutorados, especialmente os profissionais, e seus respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Fonte: Adaptado de Brasil (2010)

Apesar desses parâmetros sugeridos pelo Decreto 7.313/2010, mostrou-se necessário realizar uma pesquisa documental nos documentos institucionais a fim de buscar identificar se há outros parâmetros ou métodos adotados para alocação orçamentária nos institutos públicos de ensino, como discutidos na seção anterior.

4.2.1 Análise de Variáveis e Critérios para Alocação Orçamentária

Nesta pesquisa foi utilizado o princípio da triangulação ao analisar dados coletados a partir dos PDI's das instituições de ensino, levantamento e das entrevistas com os gestores responsáveis pela atividade de distribuição orçamentária nessas instituições.

Para Yin (2016), a triangulação assume importância ao fazer pesquisa qualitativa e pode até mesmo ser utilizada não apenas na coleta de dados como também ao longo do estudo.

De acordo com Flick (2012), a triangulação significa abordar um tema de pesquisa a partir de pelo menos duas perspectivas e, sua aplicação pode gerar resultados complementares entre as abordagens adotadas. Para além disso, a triangulação deve contribuir para um conhecimento adicional, como por exemplo, produzir conhecimento em diferentes níveis permitindo a promoção da qualidade na pesquisa.

Creswell (2014) destaca ainda que a triangulação é fundamentalmente uma investigação qualitativa que envolve a utilização de múltiplas fontes ou métodos para ajudar a descrever observações com credibilidade e que permite a validação das informações encontradas.

A triangulação, como estratégia para pesquisa empírica, tem recebido grande atenção em trabalhos qualitativos especialmente sob a conceituação central de Denzin (1970/1989) de que há a triangulação metodológica "dentro do método" e "entre os métodos" (FLICK, 2012).

Segundo Miles et al. (2014), a escolha das fontes de triangulação deve ter essencialmente diferentes focos e intensidades, de modo a se complementarem em favor de uma descoberta ou ainda de não contradições.

Outra conclusão interessante acerca da triangulação, segundo Miles et al. (2014), é que tal procedimento é uma forma de chegar inicialmente a uma descoberta e que, em seguida, é comparada com outros achados.

Apesar de comporem a RFEPCT, no presente trabalho serão apenas consideradas para estudo os Institutos Federais, Centros Federais e o Colégio Pedro II, por serem regidos pelos mesmos princípios, finalidades e objetivos além de serem equiparados entre si quanto a autonomia, utilização de instrumentos de gestão do quadro de pessoal e de ações de regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação profissional e superior, de acordo com as Leis N° 11.892, de 2008 e Lei N° 12.677.

Para conhecer e identificar a forma como cada instituição federal pública de ensino, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em documentos institucionais das 41 instituições pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e que possuem a característica multicampi, e, assim, a necessidade de alocar recursos financeiros entre suas unidades de ensino. Desse modo, não foram analisadas as escolas técnicas que são vinculadas às Universidades Federais

A análise das variáveis adotadas por essas instituições de ensino partiu da leitura do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada Instituição, com foco na descrição do processo de distribuição orçamentária interna.

Durante a análise dos PDI's foi possível observar que os indicadores utilizados e os critérios adotados por cada uma delas. No total foram identificados 112 indicadores adotados entre os 41 institutos observados.

Esses indicadores foram divididos em sete grupos para se poder analisar a incidência do tipo de indicadores. Os grupos e a quantidade de indicadores observados foram: Ensino (35), Pessoal (8), Investimentos (2), Pesquisa (20), Extensão (24), Administrativo (26) e Outros (1). Fica evidente que a grande maioria dos indicadores são do tipo "ensino", como "índice de eficiência acadêmica", "relação de concluintes/alunos", "índice de retenção escolar", entre outros.

Outra classificação realizada foi com base na identificação da origem desses indicadores, se foram criados internamente pelas próprias instituições de ensino ("Institucional"), recomendados pelo Tribunal de Contas da União ("TCU") ou se foram

criados pelo Fórum de Planejamento e Administração (“FORPLAN”). Aqui vale destacar que a maior parte dos indicadores foram criados pelas próprias instituições de ensino (89 indicadores), em segundo lugar os indicadores sugeridos pelo TCU (16 indicadores) e, por fim, os indicadores criados pelo FORPLAN (4 indicadores) e utilizados na Matriz CONIF.

Uma terceira classificação utilizada neste trabalho foi para observar a finalidade dos indicadores, sendo três grupos: “gestão”, ou seja, se a finalidade do indicador é para a gestão da instituição de ensino; “distribuição”, para os indicadores voltados especificamente para alocação dos recursos financeiros; e do tipo de “autoavaliação institucional”, com os indicadores que envolvem dados essencialmente voltados para autoavaliação institucional de cada organização.

No levantamento dos indicadores com base nessas classificações, 103 dos 112 indicadores apresentam a finalidade de gestão das instituições. Enquanto apenas quatro indicadores são voltados para distribuição orçamentária, sendo coincidentes com os mesmos indicadores utilizados na Matriz CONIF.

No Quadro 11 estão relacionados os indicadores mais utilizados, de acordo com o PDI de cada instituição.

Quadro 11. Indicadores mais utilizados nas instituições de ensino

Indicadores
Relação Candidato / Vaga (RCV)
Relação de Ingressos/Alunos (RIA)
Relação de Concluintes/Alunos
Índice de Eficiência Acadêmica – concluintes
Índice de Retenção do Fluxo Escolar
Relação Alunos/Docente em Tempo Integral (RAP)
Índice de Titulação do Corpo Docente
Percentual de Gastos com Investimentos
Taxa de Evasão (TE)
Ingressantes nos Cursos de Formação de Professores(as) e de Licenciaturas (ICFPL)
Servidores(as) Capacitados(as) (SCA)
Total de parcerias firmadas

Índice Geral de Cursos (IGC)
Alunos participantes em projetos de pesquisa
Taxa de Estudantes Participantes em Projetos de Pesquisa, Extensão e Inovação

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

Importante ressaltar que o maior número de indicadores voltados para a gestão administrativa, e não necessariamente para a distribuição orçamentária interna, parece deixar claro que as instituições lidam com a gestão de indicadores com finalidades diversas.

Após essa análise inicial a partir dos PDI's, foi possível observar que todas as instituições analisadas adotam a Matriz CONIF como ferramenta para discutir o orçamento previsto pela SETEC/MEC. No entanto, originalmente essa ferramenta foi desenvolvida no FORPLAN para discussão do orçamento que será destinado para cada Instituição de ensino, mas não internamente de seus *campi*, haja vista a independência e autonomia, nessa questão, de tais instituições.

Algumas instituições de ensino da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica utilizam uma versão adaptada individualmente da Matriz CONIF para dimensionar o orçamento de seus campi, apesar da divergência quanto à sua função original.

Nas etapas seguintes da pesquisa foi realizado um levantamento, por meio de questionário, acerca da relevância dos indicadores já identificados para a distribuição orçamentária intra-institucional com os gestores responsáveis nas instituições federais de ensino. Após esse levantamento, foi feita uma análise de relevância desses indicadores, a partir da percepção dos gestores, assim, prosseguindo.

4.3 PROCESSO ATUAL DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO IFRN

A construção do orçamento público nacional é um longo processo colaborativo entre diversos órgãos e ministérios do governo, além de comitês parlamentares. O orçamento destinado às instituições públicas de ensino fica sob gestão do Ministério da Educação e, mais especificamente no caso das instituições de ensino técnico e

tecnológico, sob planejamento e execução da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC).

Anualmente a SETEC elabora uma matriz orçamentária com a previsão de orçamento do ano seguinte para as diversas instituições de ensino para ser discutida no Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), grupo de reitores dessas instituições e incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que é enviado ao Congresso Nacional.

Quando aprovado, é promulgada a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento que apresenta o detalhamento de receitas e despesas que o governo estima para o ano seguinte. A partir da LOA é que o MEC conhece seu orçamento e conseqüentemente o quanto poderá, efetivamente, distribuir entre seus entes. Nesse momento é que cada instituição de ensino conhece o valor do orçamento a que terá acesso, para assim, poder definir como distribuir entre suas necessidades, de modo autônomo e independente.

No caso do IFRN, o processo de distribuição orçamentária interna está sob a responsabilidade, de acordo com IFRN (2023c), do Comitê Permanente de Orçamento (CPO), o qual auxilia a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PRODES) nas análises orçamentárias institucionais e participa diretamente do estudo do orçamento dos *campi*.

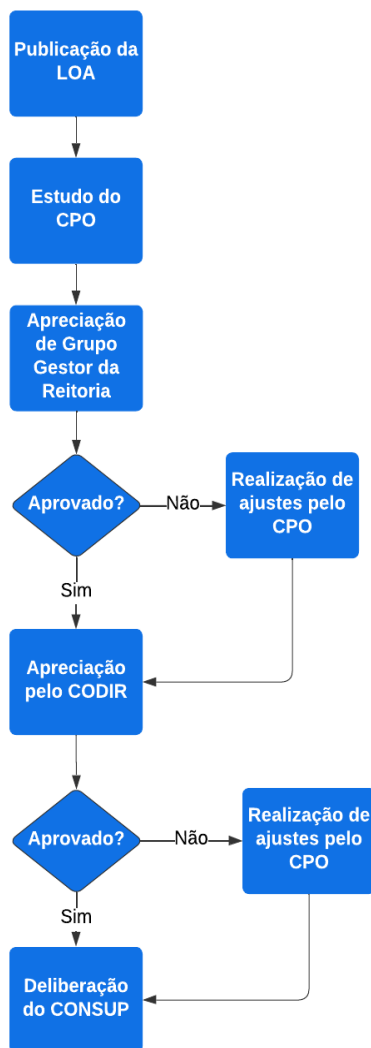
O CPO é composto por dez membros, entre eles o(a) Pró-Reitor(a) de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (presidente), o(a) Pró-Reitor(a) de Administração, o(a) responsável pelo Processo de Planejamento Estratégico, o(a) responsável pelo Processo de Planejamento Tático, quatro Diretores(as)-Gerais, e dois(duas) Diretores(as) de Administração. Esse comitê foi instituído recentemente, no ano de 2023, e essa composição busca possibilitar que sejam conhecidas a perspectiva dos *campi* e de outros gestores institucionais que possam contribuir numa alocação orçamentária mais equilibrada. (IFRN, 2023c)

Segundo um dos gestores entrevistados, antes do CPO, os principais estudos de orçamento interno ficavam a cargo do Grupo de Trabalho do Orçamento (GTor), mas suas atividades eram informais. Ele destaca que o lado positivo dessa formalização do CPO *“é que democratiza as informações, o uso de critérios de distribuição agora fica também mais claro, naturalmente, apesar de que continua alguns vícios de antes”*.

A partir da publicação da LOA, e com o orçamento do ano seguinte conhecido, o CPO realiza discussões sobre a distribuição orçamentária, utilizando uma versão espelhada da Matriz CONIF, utilizada para planejamento do orçamento das instituições de ensino, mas substituindo as instituições nacionais pelos *campi* de sua instituição, como grande parte dos institutos federais de ensino.

Após uma primeira versão dessa alocação orçamentária, ela é enviada ao grupo gestor do IFRN para apreciação e, em seguida, apresentada ao Colégio de Dirigentes (CODIR), composto pelo(a) Reitor(a), pró-reitores(as), diretores(as) gerais dos *campi* e diretores(as) sistêmicos. Apesar de ter função consultiva, as observações e ponderações ocorridas nessa esfera pode ser recebida pelo CPO e considerada para novos ajustes. Após definição total do orçamento de cada *campus*, é enviado para o Conselho Superior (CONSUP) do IFRN, que é o órgão máximo da instituição, para sua regularização e deliberação institucional. O processo de discussão orçamentária interna do IFRN está representado ilustrativamente na Figura 5.

Figura 6. Processo de distribuição orçamentária interna do IFRN



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

De acordo com um dos gestores que atua no CPO, a elaboração do orçamento de cada *campus* do IFRN garante um percentual mínimo igual ao do ano anterior e o restante do orçamento a depender de outros critérios ou variáveis. Esses percentuais foram gradativamente variando, sendo o percentual de base histórica diminuído e o percentual das demais variáveis aumentados os pesos no cálculo do orçamento do *campus*.

Esse percentual de base histórica iniciou em 90% em 2019, ou seja, 90% do orçamento do *campus* foi igual ao do ano anterior e nos anos seguintes esse percentual foi diminuindo até alcançar, neste último ano, 30%. E, naturalmente, as demais variáveis explicam os outros 70% do orçamento do *campus*.

Entre as variáveis utilizadas internamente no IFRN, estão a i) matrícula equivalente, o ii) índice de eficiência acadêmica (IEA) e a iii) relação aluno-professor (RAP).

Moraes, Almeida e Alves (2018) detalharam a forma de cálculo de cada um desses indicadores, com base na Portaria 51/2018 (SETEC/MEC) e serão apresentadas, de forma adaptada, nos quadros 12, 13 e 14.

Quadro 12. Cálculo matrícula equivalente

Indicador	Cálculo	Detalhamento das variáveis
Matrícula equivalente	$M_{eq} = (M \times FECH \times FEC)$	<p><i>M</i> = Matrículas (número de alunos matriculados)</p> <p><i>FECH</i> = Fator de Equiparação de Carga Horária (razão entre a carga horária mínima do curso e a carga horária padrão de 800 horas anuais)</p> <p><i>FEC</i> = Fator de esforço do curso (ajusta matrículas equivalentes de cursos de maior relação aluno/professor)</p>

Fonte: Adaptado de Moraes, Almeida e Alves (2018)

O Fator de Esforço do Curso foi definido por um grupo de especialistas da Plataforma Nilo Peçanha e está disponível como Anexo na própria Portaria 51/2018 (SETEC/MEC), bem como a carga horária mínima regulamentada de cada curso. Logo, é possível identificar o número de matrícula equivalente de cada curso e cada instituição.

O indicador de matrícula equivalente é utilizado para converter proporcionalmente o número de matriculados em diversos cursos para normalizar com base em curso de duração padrão. Esse indicador é importante para permitir análises mais justas entre diversas instituições e/ou *campi* que ofertam variados tipos de cursos de diferentes durações.

Quadro 13. Cálculo índice de eficiência acadêmica

Indicador	Cálculo	Detalhamento das variáveis
Índice de Eficiência Acadêmica (IEA)	$IEA = C_{Ciclo} + \left[\left(\frac{C_{Ciclo}}{C_{Ciclo} + Ev_{Ciclo}} \right) \times E_{Ciclo} \right]$	<p>C_{Ciclo} = Conclusão Ciclo (percentual de concluintes em relação às matrículas do ano de referência)</p> <p>Ev_{Ciclo} = Evasão Ciclo (percentual de evadidos em relação às matrículas do ano de referência)</p> <p>R_{Ciclo} = Retenção Ciclo (percentual de retidos em relação às matrículas do ano de referência)</p>

Fonte: Adaptado de Moraes, Almeida e Alves (2018)

Acerca do IEA, cabe destacar que tanto o percentual de concluintes no ciclo (C_{Ciclo}) quanto o percentual de evadidos no ciclo (Ev_{Ciclo}) utiliza como base o ano de referência esperado do curso. No entanto o percentual de retidos (R_{Ciclo}) considera o período previsto para integralização do curso mais um ano.

O IEA mede o percentual de alunos que concluíram o curso dentro do período esperado, adicionado de um ano, e considerados apenas os matriculados no ano de referência.

O outro indicador utilizado internamente na matriz de distribuição orçamentária no IFRN é a Relação Aluno-Professor (RAP), o qual mede a relação entre a quantidade de matrículas equivalentes e a quantidade de docentes efetivos, considerando todos os tipos de regime de trabalho.

Quadro 14. Cálculo relação aluno - professor

Indicador	Cálculo	Detalhamento das variáveis
Relação Aluno - Professor (RAP)	$RAP = \frac{(M_{eqCG} \times FCG) + (M_{eqDC})}{DE_q}$	<p>M_{eqCG} = Matrículas Equivalentes em Cursos de Graduação (número de matrículas em cursos de graduação, ponderada pelos fatores de equivalência)</p> <p>FCG = Fator de Correção de Graduação (fator que pondera o número de alunos de cursos de graduação por professor em relação ao número de alunos de cursos técnicos)</p>

		<p>$M_{eq}DC = \text{Matrículas Equivalentes nos demais cursos}$ (número de matrículas em todos os cursos, com exceção os de graduação)</p> <p>$DE_q = \text{Docentes Equivalentes}$ (Quantidade professores efetivos no regime de trabalho 20h (ponderado) somado à quantidade de professores efetivos que atuam no de 40h e no DE.)</p>
--	--	---

Fonte: Adaptado de Moraes, Almeida e Alves (2018)

A ponderação utilizada nesse indicador é necessária para identificar, de forma ponderada, a relação entre o número de alunos matriculados e a quantidade de professores, e seus regimes de trabalho, somando todos os cursos, uma vez que nos institutos federais os professores lecionam em cursos técnicos e de graduação.

Como dito anteriormente, a alocação interna orçamentária do IFRN parte de uma planilha espelhada da Matriz CONIF, mas com dados dos campi do Instituto, utiliza uma base histórica de 30% do ano anterior e o restante do orçamento definido com base nos indicadores supracitados.

Entre os três indicadores utilizados, o número de matrículas equivalentes é o critério mais forte na distribuição orçamentária, correspondendo a mais de 61% do orçamento dos *campi*, enquanto o IEA a cerca de 4,4% e o RAP a 4,6%.

Após o cálculo dos orçamentos de cada *campus*, são realizadas discussões nas reuniões do CODIR com o objetivo de analisar e ajustar eventuais casos em que pode haver grandes perdas ou ganhos desproporcionais referentes a diferenças orçamentárias anuais do IFRN. Por definição interna, a perda de um *campus* não deve ser superior a 8% em relação ao do ano anterior e nem o ganho deve ser maior que 5% em relação ao do ano anterior.

4.4 PERCEPÇÃO DOS GESTORES ADMINISTRATIVOS E AVALIAÇÃO DE CRITÉRIOS DO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ATUAL

A partir da pesquisa documental bibliográfica prévia acerca do tema e sobre documentos institucionais do objeto de estudo, foi realizada a pesquisa quantitativa e

qualitativa, através da aplicação de questionário e entrevista com os diretores de administração de cada *campi* do IFRN.

Algumas dificuldades foram enfrentadas durante a fase de questionário virtual com os diretores acadêmicos dos *campi*, impactando diretamente a taxa de adesão para responder no período previsto inicialmente para a pesquisa. Como foi necessário submeter a pesquisa para o Comitê de Ética em Pesquisa da UFRN e do IFRN, o período para aplicação do questionário coincidiu com o período de férias escolares no Instituto, bem como com o momento demandado para as diretorias administrativas realizarem revisões de contrato de serviços e outras análises orçamentárias para o fechamento do ano civil e iniciar resoluções para o ano seguinte.

Diante dessas condicionantes, algumas entrevistas foram realizadas concomitantes com o processo de resposta do questionário. Apesar de prevista no protocolo da pesquisa, outra restrição vivenciada durante o desenvolvimento da entrevista foi a negativa em algumas entrevistas para gravação em vídeo, limitando-se ao áudio, bem como em outras a negativa total de gravação de vídeo e áudio. Entre as razões alegadas para as negativas foram indicadas a dificuldade de um ambiente privativo e a preferência por não ter registros dessa natureza, mesmo com a garantia de sigilo e guarda protegido do material.

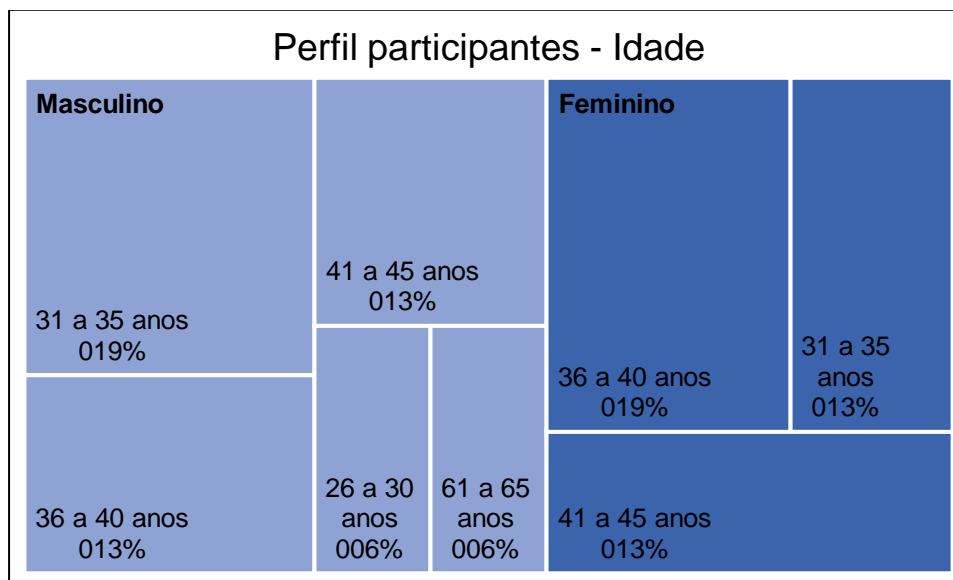
Ainda que alguns registros não tenham sido permitidos de serem realizados, as entrevistas e questionários ocorreram satisfatoriamente, oportunizando explorar e identificar a forma como o processo decisório de distribuição orçamentária ocorre no IFRN. Outro fator positivo foi a participação voluntária de pró-reitores da instituição, ainda que não estivessem previstas suas participações, sendo de valiosa contribuição para os resultados da pesquisa.

Como dito anteriormente, a população da aplicação dos questionários e as entrevistas foram todos os gestores administrativos do IFRN, que atuam diretamente com o orçamento nos *campi* da instituição, totalizando 22 (vinte e dois) diretores administrativos, dos quais 16 (dezesesseis) participaram respondendo o questionário.

A partir do questionário enviado aos participantes da pesquisa foi possível conhecer o perfil desses gestores, podendo destacar o equilíbrio entre o número de homens (56%) e mulheres (44%), bem como a idade, havendo certa similaridade entre os intervalos de respostas. Únicas ressalvas à presença de gestores na faixa de 26 a 30 anos e de 61 a 65 anos do sexo masculino. A Figura 6 ilustra essa distribuição de

idade e gênero dos participantes, na qual se pode constatar um relativo equilíbrio geral.

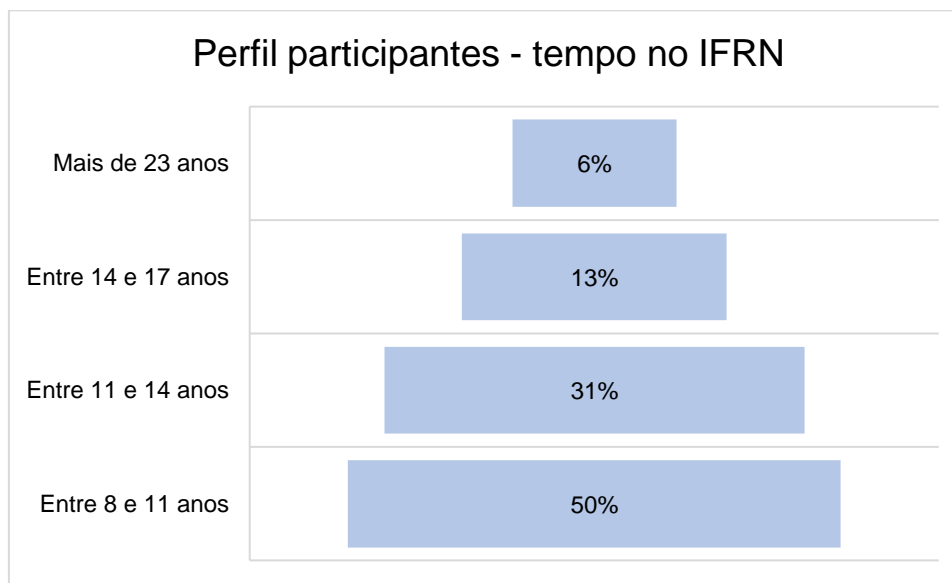
Figura 7. Perfil dos participantes da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

Adicionalmente, outra informação de perfil dos participantes e que pode relacionar-se com demais aspectos estudados na pesquisa é quanto ao tempo de serviço no IFRN e a quanto tempo trabalha com atividades relacionadas com orçamento institucional. Na Figura 7 tem-se a distribuição do intervalo de serviço dos participantes no IFRN. Importante observar que cerca de 81% dos atuais diretores administrativos estão entre 8 e 14 anos na instituição, coincidindo com o período de maior expansão da RFEPCT e, por conseguinte, do corpo de servidores da instituição.

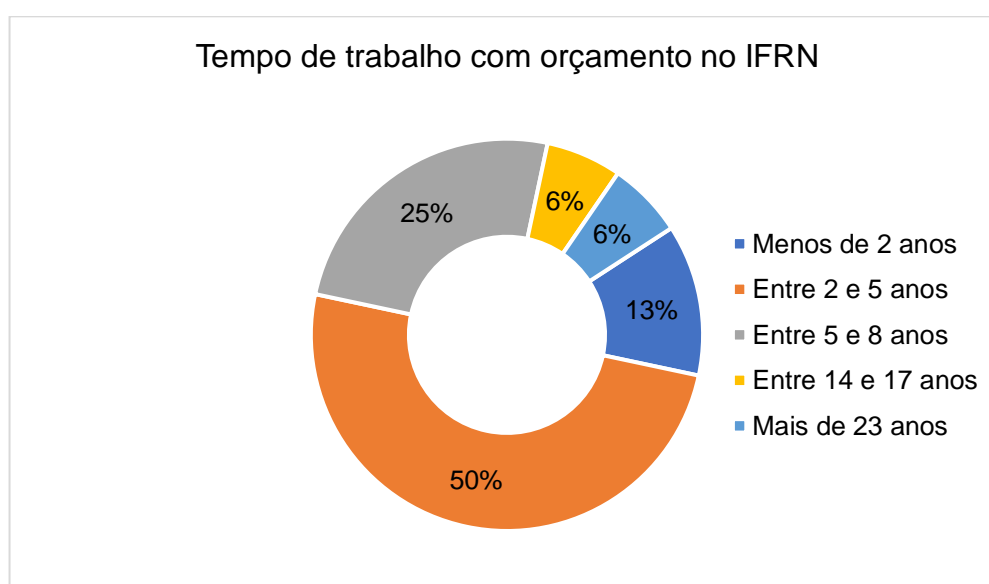
Figura 8. Perfil dos participantes da pesquisa - tempo de serviço do IFRN



Fonte: Dados da pesquisa, 2024

Outro dado coletado nos questionários, exposto na Figura 8, foi o tempo de trabalho desses gestores com orçamento dentro do IFRN, esse dado é importante pois explicita a vivência desses servidores com decisões orçamentárias internas, bem como pode relacionar-se com o conhecimento deles(as) com o tema e com as práticas relacionadas.

Figura 9. Perfil dos participantes - tempo de trabalho com orçamento no IFRN



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

Fica evidente que a maior parte dos diretores administrativos trabalham com orçamento no IFRN entre 2 e 5 anos e, se somarmos com o grupo de respondentes que trabalham entre 5 e 8 anos, tem-se que cerca de 63% dos atuais gestores que lidam com discussão orçamentária o fazem há menos de oito anos. Considerando que nesse período houve o enfrentamento da pandemia de COVID-19, que promoveu desafios orçamentários extras, pode-se assumir que os participantes da pesquisa possuem, de modo geral, uma relativa experiência com o tema e, portanto, com relevante contribuição para a pesquisa.

Outros dados extraídos do questionário e que ajuda a construir o perfil dos participantes da pesquisa trata da formação acadêmica, se teve experiência com orçamento em *campus* anterior ao atual e se recebeu capacitação para trabalhar com a distribuição orçamentária no IFRN.

Quanto à formação acadêmica, cerca de 75% dos participantes possuem algum tipo de formação (graduação ou pós-graduação) em áreas relacionadas com orçamento, como gestão e administração. Quando perguntado se já teve experiência em *campus* anterior, 75% dos participantes responderam negativamente, revelando que a grande maioria tem a atuação nesse tema apenas em seu *campus* atual.

Um dado também expressivo e revelador do questionário foi sobre se o gestor “recebeu algum tipo de capacitação para trabalhar com a distribuição orçamentária do *campus*”, mais de 87% responderam não ter recebido esse tipo de capacitação. Assim, pode-se constatar que apesar de trabalharem no processo decisório de distribuição orçamentária do *campus*, os gestores não receberam qualificação adicional, sendo, portanto, fundamental o conhecimento prévio ou repassado por outros gestores acerca do orçamento.

Durante a etapa das entrevistas a falta de qualificação ou preparação prévia para atividades orçamentárias institucionais ficou ainda mais clara. Um dos(as) participantes (**participante “E2”**) admitiu que *“Inclusive, durante esse tempo que eu estou à frente, eu nunca me inteirei 100% desse orçamento, de como é o calculado.”* E ainda sugere que *“se fizer uma pesquisa com diretores, poucos sabem exatamente ‘ipsis litteris’ como é que chega esse recurso aqui”*.

Aqui vale destacar, inclusive, o reforço quanto a importância de desenvolver estudos acerca da temática orçamentária e distributiva em órgãos institucionais como o objeto de estudo nessa pesquisa, revelando também certas “dores” de gestores ao lidar com essa atividade tão relevante.

Outro(a) participante descreveu como as decisões envolvidas com o orçamento podem ser impactantes no dia a dia do *campus* e em todas as áreas da instituição. O(A) participante “E4” disse que: “(os gestores fazem) *decisões trágicas aqui, por exemplo, a gente recebe um (orçamento para) funcionamento que 80% são comprometidos com contratos administrativos. A gente tem 20% de uso*”. Mas que durante o ano corrente mudanças contratuais podem acontecer como convenções coletivas que elevam os custos contratuais então “*em vez de eu ter 80% de gasto com o contrato, eu vou pagar 85%, aí entra naquilo, né? Quando entra o quanto, aí acaba segurando, mas acaba demitindo*”.

A aplicação desse bloco de questões acerca do perfil dos participantes nos revela que a maioria dos gestores responsáveis por decisões orçamentárias internas no IFRN, apesar de estarem há entre 8 e 14 anos na instituição, metade trabalham com orçamento há menos de cinco anos. Em termos de formação acadêmica superior, a maior parte dos gestores possuem qualificação em cursos relacionados com disciplinas orçamentárias.

Entretanto, mesmo com vários anos trabalhando com decisões orçamentárias institucionais próprias, 87% dos gestores participantes da pesquisa disseram não ter recebido capacitação para gerenciamento do orçamento interno. Esse dado já indica razões para possíveis dificuldades no processo decisório de alocação orçamentária interna no IFRN, além de gerar menor clareza quanto às variáveis e critérios adotados.

Com base nos indicadores e critérios sugeridos pelo TCU e naqueles utilizados por parte dos demais Institutos Federais da RFEPC (levantado mediante seus PDI's) foi estruturado e outro bloco do questionário, retratado na questão 9, na qual solicitava ao participante que respondesse para cada indicador, de acordo com escala Likert, qual o grau de importância no processo atual de distribuição orçamentária sendo a escala de 1 (Não importante), 2 (Pouco importante), 3 (Indiferente), 4 (Importante), ou 5 (Muito importante).

Para melhor manuseio de dados e apresentação de resultados, a questão 9 foi codificada, de modo que, para cada indicador, objeto da questão, recebeu a denominação “Q9.X”, sendo o X o número referente a ordem do questionamento dentro da questão 9 do questionário. O Quadro 15 apresenta a equivalência do código adotado e o indicador relacionado.

Quadro 15. Codificação de questão dos indicadores

Questão	De acordo com as instruções acima, assinale para cada critério/indicador abaixo:
Q9.1	[Relação Candidato / Vaga (RCV)]
Q9.2	[Relação de Ingressos/Alunos (RIA)]
Q9.3	[Relação de Concluintes/Alunos]
Q9.4	[Índice de Eficiência Acadêmica – concluintes]
Q9.5	[Índice de Retenção do Fluxo Escolar]
Q9.6	[Relação Alunos/Docente em Tempo Integral (RAP)]
Q9.7	[Índice de Titulação do Corpo Docente]
Q9.8	[Gastos Correntes por Aluno (GCA)]
Q9.9	[Gastos com Pessoal]
Q9.10	[Gastos com Outros Custeios (exclusive benefícios)]
Q9.11	[Percentual de Gastos com Investimentos (em relação aos gastos totais)]
Q9.12	[Número de Alunos Matriculados Classificados de Acordo com a Renda Per Capita Familiar]
Q9.13	[Matrícula ponderada]
Q9.14	[Ações de Extensão envolvendo população de risco]
Q9.15	[Alunos participantes em ações de extensão]
Q9.16	[Índice de produção intelectual]
Q9.17	[Índice de transferência de tecnologia]
Q9.18	[Alunos participantes em projetos de pesquisa]
Q9.19	[Índice de execução orçamentária com projetos estratégicos]
Q9.20	[Índice de Capacitação de Servidores]
Q9.21	[Taxa de projetos voltados a temas locais e regionais]
Q9.22	[Taxa de Estudantes Participantes em Projetos de Pesquisa, Extensão e Inovação]
Q9.23	[Índice de participação dos docentes em projetos de pesquisa, inovação e extensão]

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

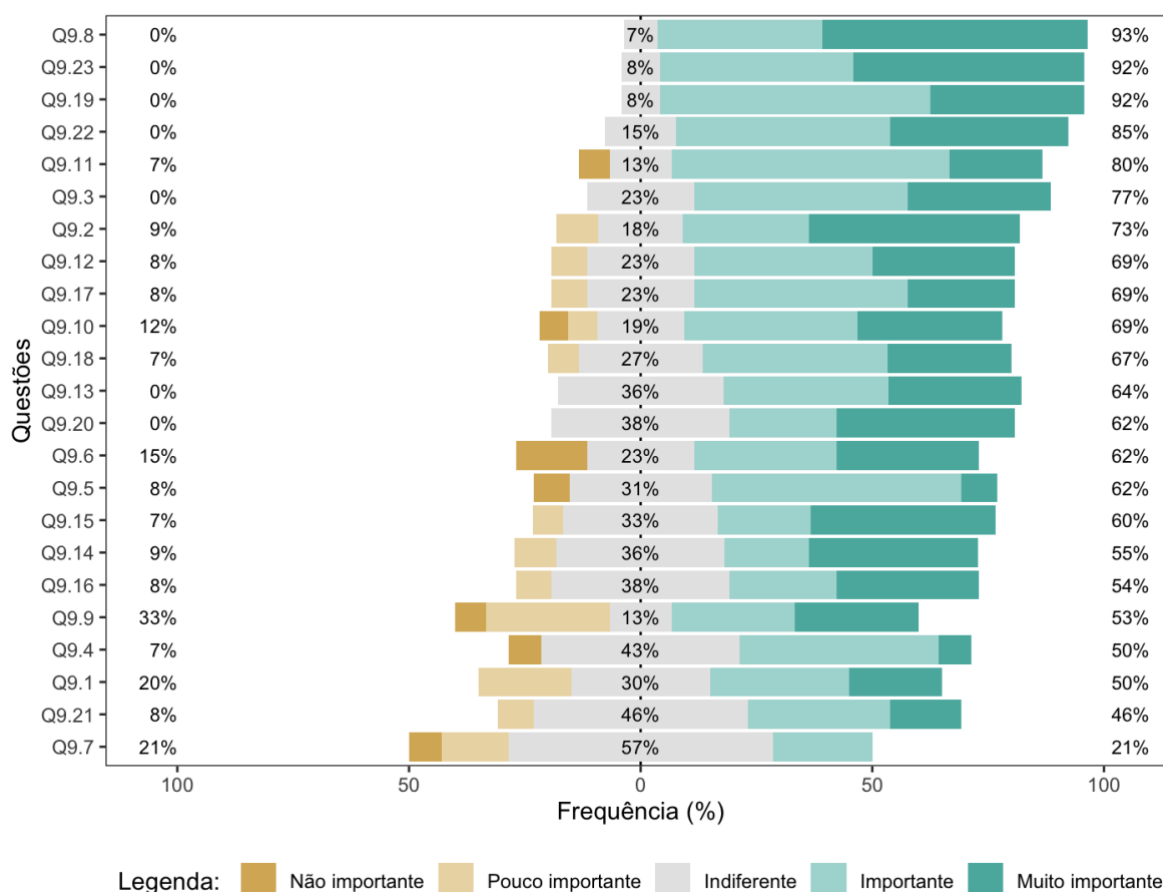
Para auxiliar na análise das respostas nesse bloco de questões foi utilizado o software RStudio para uso de ferramentas estatísticas de suporte. Na Figura 9 estão projetados os dados referentes às respostas da questão 9 em escala Likert, ordenados os indicadores/critérios que mais receberam resposta do tipo “4 (Importante)” e “5 (Muito importante)” para os que mais receberam resposta do tipo “1 (Não importante)” e “2 (Pouco importante)”, sendo o percentual de respostas do tipo “3 (Indiferente)” ao centro do gráfico.

De modo geral, a maior parte dos participantes responderam que os indicadores/critérios questionados seriam importantes ou muito importantes. Fazendo uma análise quanto aqueles indicadores/critérios que receberam mais pontuações do

tipo “4 (Importante)” e “5 (Muito importante)”, é possível destacar “Q9.8” (Gastos Correntes por Aluno (GCA)), “Q9.23” (Índice de participação dos docentes em projetos de pesquisa, inovação e extensão), “Q9.19” (Índice de execução orçamentária com projetos estratégicos), “Q9.22” (Taxa de Estudantes Participantes em Projetos de Pesquisa, Extensão e Inovação), “Q9.11” (Percentual de Gastos com Investimentos (em relação aos gastos totais)), “Q9.3” (Relação de Concluintes/Alunos) e “Q9.2” (Relação de Ingressos/Alunos (RIA)).

Esses sete critérios/indicadores apresentaram uma maior concentração de respostas positivas quanto à sua importância (acima de 70%) e baixíssimo percentual de respostas do tipo “1 (Não importante)” e “2 (Pouco importante)”, com no máximo 9%, e representam cerca de 30,4% do total de critérios/indicadores estudados.

Figura 10. Distribuição de respostas da escala Likert



Fonte: Dados da pesquisa, 2024

Observando esse grupo de critérios/indicadores pode-se notar que entre eles estão aqueles que avaliam diretamente fluxo financeiro como o Gastos Correntes por Aluno (GCA), o Índice de execução orçamentária com projetos estratégicos e o Percentual de Gastos com Investimentos (em relação aos gastos totais), evidenciando naturalmente que para o cálculo orçamentário é importante ser fundamentado também em critérios/indicadores financeiros.

Outro destaque que é possível fazer diante desse primeiro levantamento é referente a importância percebida pelos(as) gestores que participaram da pesquisa quanto à pesquisa e extensão, identificado pela presença nesse grupo de critérios/indicadores como Índice de participação dos docentes em projetos de pesquisa, inovação e extensão e a Taxa de Estudantes Participantes em Projetos de Pesquisa, Extensão e Inovação.

Apesar da importância percebida pelos participantes quanto aos critérios/indicadores do escopo da pesquisa e extensão, durante as entrevistas, um(a) dos(as) participantes (**participante “E1”**) comentou: *"Com relação à extensão e pesquisa, nada de extensão e pesquisa é adotado hoje como critério de distribuição"*.

A gestão desses recursos de pesquisa e extensão ficam concentrados em suas pró-reitorias e disponibilizadas aos *campi* mediante solicitação e espaço orçamentário. Um dos gestores que participaram das entrevistas relatou que em várias situações a pró-reitoria de pesquisa destina bolsas de pesquisa complementares para *campi* que ofereçam bolsas de pesquisa a partir de seus recursos de funcionamento, tornando-se uma lógica em que *"um campus que tem mais dinheiro, ele tem a possibilidade de receber ainda mais com a pesquisa, enquanto o outro que não tem como, não vai sair do canto da pesquisa"* (**participante “E4”**).

Corroborando com essa preocupação, o(a) **participante “E7”**, quando questionado se o orçamento de pesquisa deveria compor conjuntamente com restante do orçamento para distribuição, admitiu que tem *"medo de dar brechas para que utilizem de forma errada (...) porque se um campus não recebe recursos para isso, então ele nunca vai crescer e o outro (que já produz) vai sempre crescer"*. E complementou, destacando que a discussão desses orçamentos de forma separada pode permitir que *"(mesmo) que o seu orçamento de pesquisa diminua, o funcionamento não vai diminuir"*.

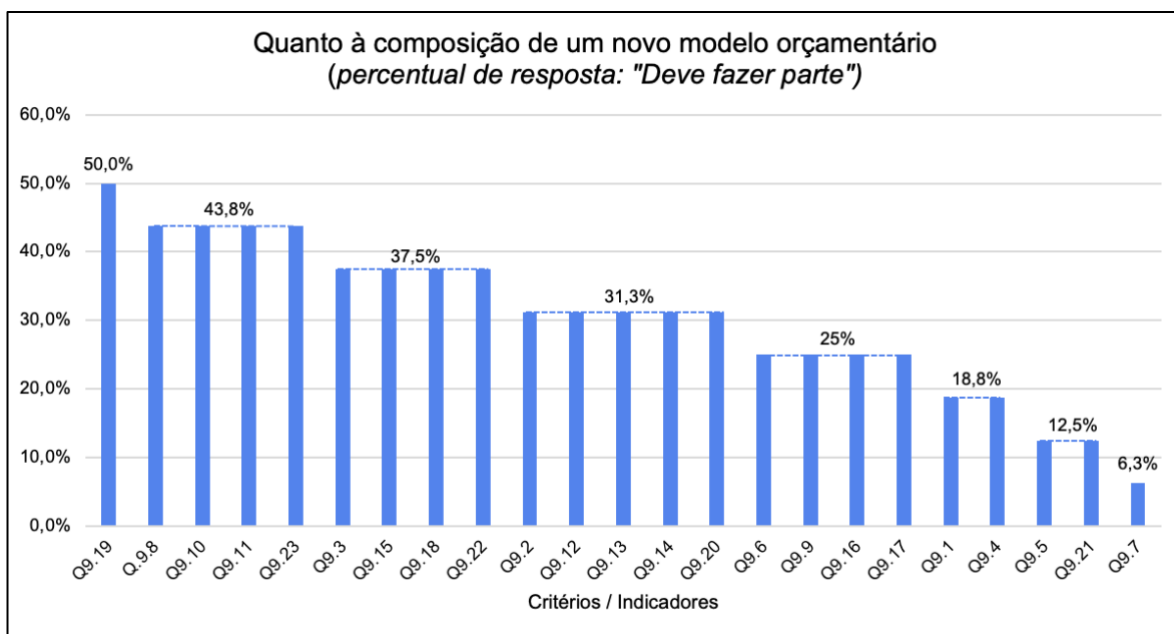
Analisando os demais critérios/indicadores destacam-se os critérios/indicadores que mais receberam pontuações do tipo “1 (Não Importante)” e “2 (Pouco Importante)”, entre eles o “Q9.14” (Ações de Extensão envolvendo população de risco), “Q9.16” (Índice de produção intelectual), “Q9.9” (Gastos com Pessoal), “Q9.4” (Índice de Eficiência Acadêmica – concluintes), “Q9.1” (Relação Candidato / Vaga (RCV)), “Q9.21” (Taxa de projetos voltados a temas locais e regionais) e “Q9.7” (Índice de Titulação do Corpo Docente).

Nesse grupo de critérios/indicadores ocorreram maiores incidências de respostas do tipo negativa e de indiferença quanto à importância deles na composição da distribuição orçamentária institucional, com ênfase especial aos “Q9.21” e “Q9.7”, para os quais o somatório de respostas de não importância, pouca importância e indiferença foram superiores à de importância e muita importância.

Sobre a possibilidade de utilizar Gastos com Pessoal como critério/indicador, o **participante “E4”**, comentou que *“é muito difícil de ser adotado porque tem muitos inativos, principalmente em campi mais antigos como Natal Central e Mossoró”*. Evidenciando que alguns indicadores, mesmo que possam constituir no novo modelo de distribuição, precisarão passar por ajustes na forma de contabilização para contornar “distorções” nos dados.

Com vistas a permitir melhor compreensão do sentimento e percepção dos(as) gestores(as) quanto aos critérios/indicadores no modelo orçamentário, o questionário enviado aos participantes da pesquisa perguntava, para cada um dos critérios/indicadores, se aquele deveria fazer parte de um novo modelo orçamentário para distribuição interna. Cabe destacar que a resposta a essa pergunta não era obrigatória e nem era do tipo binária, ou seja, não receber resposta de que deveria fazer parte de um novo modelo não significa necessariamente que não deveria fazer parte de um novo modelo. Na Figura 10, está apresentado o percentual de respostas positivas quanto a esse questionamento.

Figura 11. Quanto à composição em um novo modelo orçamentário



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

É possível observar que o critério/indicador que mais teve respostas positivas, "Q9.19" (Índice de execução orçamentária com projetos estratégicos) teve apenas metade (50%) dos participantes respondendo que este critério/indicador deve compor um novo modelo orçamentário. O baixo número de respostas positivas quanto à presença dos indicadores/critérios pesquisados pode ser explicado por algumas razões, especialmente duas: o desejo dos gestores de que não sejam incluídos novos critérios no modelo de distribuição orçamentária atual e/ou o pouco conhecimento de como já acontece esse processo de distribuição, impedindo que sejam considerados novos indicadores/critérios no modelo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção, busca-se consolidar os resultados alcançados, refletir sobre a relevância dos achados, apresentar as limitações da pesquisa e as possibilidades futuras de trabalho acerca do tema.

A presente pesquisa teve como objetivo principal discutir o modelo de distribuição orçamentária interna do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), a partir da percepção dos gestores administrativos de seus *campi* e de critérios adotados em outras instituições federais de ensino, buscando contribuir para a compreensão das implicações da falta de processos padronizados e indicadores e/ou critérios capazes de promover uma alocação orçamentária interna às instituições federais pública de ensino, bem como investigar a percepção e satisfação geral de gestores administrativos de uma instituição federal a fim de explorar possibilidades de mudança na forma como ocorre a distribuição orçamentária atualmente. Essa motivação do estudo está alinhada também com o apontamento de Gori (2016) acerca do crescente interesse no estudo da distribuição orçamentária em instituições de ensino devido a preocupação na busca por melhor alocação de recursos cada vez mais disputados.

Inicialmente foram discutidas a importância, origens e formas de investimentos públicos na educação, especialmente a educação profissional e tecnológica, concentrada principalmente na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Estudos como esse ganham relevância na medida em que há ainda poucos estudos dedicados ao tema, como destacado por Pereira (2018).

A partir de uma revisão da literatura e de levantamento bibliográfico e documental acerca de orçamentos institucionais, a pesquisa apresentou os elementos legais que compõe o processo de construção orçamentária nacional e os indicadores e/ou critérios utilizados nas instituições federais de ensino técnico e tecnológico. A identificação dos instrumentos e/ou indicadores utilizados pelas diversas instituições de ensino ajuda a percebermos, de acordo com Milioni, Behr e Goularte (2015), como as instituições públicas de ensino necessitam de instrumentos de planejamento e gestão financeira para executar suas funções.

Complementando a seção introdutória da pesquisa, foi apresentada a origem e a constituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

(RFEPCT), rede em que está inserida o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), caso em estudo nesta Tese, destacando sua criação e função política e social.

Na descrição da RFEPCT, foi realizado um levantamento do quantitativo de *campi* por região do país e a distribuição percentual dessas unidades no Brasil, revelando as maiores e menores concentrações de instituições nos estados.

O estudo tratou também do panorama atual do IFRN, detalhando sua composição organizacional e buscando descrever como ocorre seu processo atual de alocação orçamentária entre seus campi, apresentando os documentos institucionais em que se baseiam decisões internas, como a distribuição orçamentária.

No desenvolvimento da pesquisa foi exposto e discutido um dos principais instrumentos utilizados para os estudos de distribuição orçamentária interna no IFRN a Matriz CONIF, que tem sua funcionalidade primária a distribuição orçamentária nacional entre as diversas instituições públicas de ensino da RFEPCT. Foram analisados os documentos legais de criação dessa matriz, e como é aplicada nas discussões nacionais, mas também deixando evidente que a definição de alocação orçamentária interna às instituições é de responsabilidade de cada uma delas, haja visto que são autarquias autônomas quanto à gestão.

Com todos esses delineamentos apresentados a pesquisa revelou que, diante da falta de padronização no modelo de alocação orçamentária interna de instituições federais públicas de ensino e dos desafios gerados aos gestores administrativos responsáveis pela tomada de decisão orçamentária nessas instituições, a busca por avanços na forma como deve ser realizada essa atividade é relevante e necessária.

O desenvolvimento da pesquisa focou no atendimento dessa necessidade, procurando também responder aos objetivos propostos inicialmente. O primeiro objetivo do trabalho foi alcançado com a realização da revisão de literatura do tema tanto em bases nacionais quanto em bases internacionais. Essa revisão permitiu observar que estudos acerca de orçamento público educacional, em especial sua distribuição entre instituições de ensino, vem ganhando relevância devido não só a exigência legal de eficiência quanto ao uso de recursos públicos, mas também a importância de garantir uma alocação interna mais justa e que permita o cumprimento da oferta de ensino, pesquisa e extensão de qualidade nos *campi*.

Ainda na consecução do primeiro objetivo, foi possível observar que no contexto internacional as pesquisas têm também se tornado mais frequente, demonstrando o caráter relevante de discussões como essas e reforçando que

decisões de cunho orçamentário estão ganhando cada vez mais espaço. Apesar da natureza do financiamento educacional em grande parte dos estudos estrangeiros levantados ser diferente do brasileiro, principalmente pela origem privada da maior parte dos recursos, as pesquisas acerca da distribuição orçamentária é também objeto de estudo.

Para a conclusão do primeiro objetivo dessa pesquisa o levantamento documental e bibliográfico em base nacional de trabalhos permitiu constatar que há uma diversidade de métodos de distribuição orçamentária. Em parte, esses trabalhos pesquisaram sobre métodos de distribuição de universidades e institutos, destacando alguns indicadores e ferramentas, como análises de correlação, regressão, bem como métodos não estatísticos, fundamentado em processo participativo de agentes envolvidos na instituição.

O segundo objetivo específico nessa pesquisa não trata de julgamento do acerca dos métodos, mas sim o levantamento dessas informações buscando verificar se haveria alguma padronização nesses métodos ou convergência. Como conclusão o que se pode verificar nesse levantamento é que, como observado inicialmente nas pesquisas prévias, não há uma padronização nos métodos de distribuição orçamentária interna nas instituições de ensino. O que há de convergência é o uso de alguns indicadores acadêmicos como forma de balizar as decisões acerca do orçamento. Entretanto, o peso e a quantidade desses indicadores também não são padronizados.

Ainda como resultado dessa pesquisa foi possível observar que os parâmetros sugeridos pelo TCU no Decreto 7.313/2010 configuram-se mais como parâmetros de gestão, importante para acompanhamento e controle de políticas públicas, do que necessariamente para distribuição orçamentária.

A presente pesquisa teve também como objetivo a análise do processo de distribuição orçamentária interna de uma instituição pública federal de ensino, tendo sido escolhido o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) como caso para estudo. Na seção em que foi descrito o processo de distribuição orçamentária interna do IFRN pôde-se concluir que, apesar de haver a participação dos gestores administrativos de cada campus no processo, objetivamente é uma participação de cunho mais informativo e para pequenos ajustes a ser realizado entre os *campi* a partir de discussões ocorridas no CODIR.

A construção do orçamento interno fica sob responsabilidade de um comitê próprio para tal finalidade, o CPO, que trata de aplicar os critérios definidos para esse fim. No caso em estudo foi possível verificar que uma pequena parte (cerca de 30%) do valor orçamentário de cada campus é repetido do anterior e os 70% restante são definidos com base em três principais indicadores [matrícula equivalente, índice de eficiência acadêmica (IEA) e relação aluno-professor (RAP)]. Dentre esses três indicadores, a matrícula equivalente é o maior responsável pela alocação orçamentária, representando 61% do restante do orçamento a ser distribuído.

Durante a análise desse processo do IFRN constatou-se que, apesar do modelo utilizar poucos indicadores para a distribuição orçamentária e ter poucas etapas, a pesquisa com os gestores administrativos evidenciou que o modelo é pouco conhecido em seu funcionamento.

Desse modo, comprova-se o atendimento do terceiro objetivo da pesquisa quanto à análise do processo atual de distribuição orçamentária interna no IFRN. Esse processo mostrou-se simples em termos de uso de critérios frente a modelos de outras instituições, mas etapas posteriores da pesquisa mostrou que o processo não satisfaz os gestores dos *campi*.

O quarto objetivo da pesquisa se propôs a conhecer a percepção dos gestores administrativos dos *campi* da instituição. A motivação foi conhecer qualitativamente a aplicação do modelo de distribuição, tanto por haver poucos trabalhos de base qualitativa quanto como forma de explorar o IFRN, como caso em estudo.

Após a aplicação de questionários e entrevistas com os gestores da instituição observou-se essencialmente que o processo de distribuição orçamentária interna do IFRN é fortemente concentrado em um único comitê e que os gestores responsáveis pela aplicação desses recursos nos *campi* tomam conhecimento dos valores posteriormente sendo possível apenas fazer pequenos ajustes.

Outros dados relevantes identificados no cumprimento desse objetivo foi quanto ao pouco conhecimento desses gestores acerca do modo como o orçamento dos *campi* são definidos, tendo até mesmo um dos entrevistados sugerido que se fizesse esse questionamento com outros diretores, poucos conheceriam exatamente como é feito. Além disso, corroborou para o alcance desse objetivo a investigação acerca dos critérios que deveriam compor um novo modelo de alocação orçamentária em que concluiu que, dos indicadores/critérios abordados na pesquisa (entre indicadores trabalhados em outras instituições de ensino e recomendados pelo TCU),

nenhum deles obteve um resultado majoritário quanto à inclusão de novos indicadores/critérios no modelo.

Vale destacar que o cumprimento desses objetivos foi possível a partir da triangulação entre o levantamento documental dos projetos de desenvolvimento institucional (PDI) das instituições de ensino que compõe a RFEPCT, os questionários e as entrevistas realizadas com os gestores da instituição em foco no estudo.

No período de execução dessa pesquisa ocorreu a pandemia de COVID-19 que demandou drásticas mudanças no convívio acadêmico, modificando inclusive a gestão acadêmica e financeira das instituições de ensino, como a pesquisada nesse trabalho. Outra dificuldade ocorrida durante o desenvolvimento da pesquisa foi a greve dos trabalhadores da educação pública federal que se estendeu por mais de 120 dias influenciando na aplicação dos instrumentos de coleta de dados previstos na pesquisa. Também se apresentou como uma limitação do estudo, a extensão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que dificulta a investigação aprofundada em todas as instituições da Rede, tanto pela maior exigência de tempo para desenvolvimento quanto pela variedade de estrutura organizacional e calendários acadêmicos.

Com a conclusão deste trabalho, destacam-se, entre as principais contribuições teóricas e práticas, a identificação da crescente preocupação em uma melhor distribuição interna de recursos financeiros internos entre instituições públicas de ensino; a necessidade de revisão dos métodos de alocação orçamentária interna; e o reconhecimento das percepções de gestores administrativos de uma instituição pública de ensino quanto a esse processo.

Esta pesquisa participa dessa discussão acerca dos modelos de distribuição orçamentária interna em instituições públicas de ensino, contribuindo a partir de investigação da percepção de gestores administrativos de um instituto federal de ensino. Esse estudo propiciou maior conhecimento das dificuldades enfrentadas por esses gestores nesse processo de alocação orçamentária, bem como apontar a falta de clareza quanto ao modelo de distribuição.

Por fim, diante dos resultados encontrados na presente pesquisa, da extensão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das demandas crescentes por melhores modelos de distribuição orçamentária interna, fica claro que há várias oportunidades para futuras pesquisas acerca do tema, desde estudos aprofundados em cada instituição quanto em busca de alguma sistematização

nacional, incluindo a oportuna consideração de variáveis qualitativas no processo decisório de alocação orçamentária.

REFERÊNCIAS

ALONSO JUNIOR, S. S. **Correlação entre qualidade de ensino e os investimentos financeiros**. Fundação Getúlio Vargas. Dissertação de Mestrado. 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de L. de A. Rego e A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria no 25, de 13 de agosto de 2015. Define conceitos e estabelece fatores para fins de cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 de junho de 2021. 1988.

_____. Lei nº 11.892/2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em 30 agosto 2021. 2008.

_____. **Instituições da Rede Federal**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/instituicoes>. Acesso em 30 de agosto 2021. 2021.

_____. Decreto 7.313/2010. **Dispõe sobre Procedimentos Orçamentários e Financeiros Relacionados à Autonomia dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7313.htm. Acesso em: 30 de novembro de 2021. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, p. 9 – 30, 2007.

CARVALHO, T. L. **Um estudo de critérios para distribuição orçamentária no campus avançado da Universidade Federal De Juiz De Fora (UFJF) Em Governador Valadares**. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2017. Dissertação (Mestrado).

CPII – Colégio Pedro II. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. Disponível em <http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2019/Outubro/pdi/1.%20Plano%20de%20Desenvolvimento%20Institucional.pdf>. Acesso em 03/01/2023. 2019.

CORBUCCI, P. R. **Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil**. 1ª ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Porto Alegre: Penso, 2014.

FALQUETO, J., & FARIAS, J. **Saturação Teórica em Pesquisas Qualitativas: Relato de uma Experiência de Aplicação em Estudo na Área de Administração.** CIAIQ2016, Vol 3. 2016.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa.** Tradução de Joice Elias Costa. 3a. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLICK, U. **Introdução à Metodologia de Pesquisa:** um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2012

FORPLAN – Fórum de Planejamento e Administração. **Metodologia da Matriz Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico de 2020.** Disponível em: <https://www.ifms.edu.br/gestao/planejamento/orcamento/metodologia-da-matriz-conif-2020.pdf>. Acesso em: 10/03/2023. 2020.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo.** 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.

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

GLASER B. G., & STRAUSS, A. L. **The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research.** Reprinted. New York: Aldine de Gruyter. 2006.

GONÇALVES, A. T. P. **Modelo para seleção de fornecedores em relacionamentos colaborativos na cadeia de suprimentos do setor de energia eólica.** Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019.

GORI, R. S. L. **Modelo de distribuição de recursos orçamentários baseado em indicadores de desempenho para um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.** Dissertação de Mestrado, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil. 2016.

GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN, K. & SUDDABY, R. **The SAGE handbook of organizational institutionalism.** Los Angeles: Sage. 2008.

GUEST, G., BUNCE, A. & JOHNSON, I. **How Many Interviews are Enough? An experiment with data saturation and variability.** Field Methods, 18. 2006.

GUIDI, R. L. S. S. **Relações institucionais e educação profissional e tecnológica: uma análise da eficiência institucional.** Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

HANUSHEK, E. A. & WOESSMANN, L. **The Role of Cognitive Skills in Economic Development.** Journal of Economic Literature, 46 (3): 607–68. DOI: 10.1257/jel.46.3.607. 2008.

IFAL – Instituto Federal de Alagoas. **Plano de Desenvolvimento Institucional** 2019-2023. Disponível em: <https://www2.ifal.edu.br/o-ifal/planejamento-institucional/arquivos-planejamento-institucional/PDI-2019-2023.pdf> . Acesso em 02/01/23. 2019

IFNMG – Instituto Federal do Norte de Minas. **Plano de Desenvolvimento Institucional** 2019-2023. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/15NI1d5MTzp6k1ENgeX7mk86e0IP8LFk6/view>. Acesso em 03/01/23. 2022.

IFRN – Instituto Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em <https://portal.ifrn.edu.br/documents/11066/Anexo a Resolucao no 31 2016-CONSUP - ANEXO II - Organograma FKgowsb.pdf>. 2016. Acesso em 28 de novembro de 2024.

_____. Disponível em <https://portal.ifrn.edu.br/institucional/>. 2023a. Acesso em 10 de janeiro de 2024.

_____. **Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.** Disponível em: https://portal.ifrn.edu.br/documents/5134/Estatuto_IFRN_versão consolidada - abril 2023 - B.pdf. 2023b. Acesso em 10/08/2023.

_____. **Regimento Geral do IFRN.** Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/documents/11284/Resolução 68 2023 - Regimento Geral.pdf> . 2023c. Acesso em 15/07/2024.

IFSC – Instituto Federal de Santa Catarina. **Plano de Desenvolvimento Institucional** 2020-2024. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1XiW-lox93MuAimDCT2BcZTfrGfG0nC1T/view> . Acesso em 02/01/2023. 2020.

IF Sudeste MG - Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais. **Plano de Desenvolvimento Institucional** 2021-2025. Disponível em: <https://www.ifsudestemg.edu.br/documentos-institucionais/pdi/pdi-2021-2025/resolucao-consu-27-01-2021-pdi-2021-2025.pdf>. Acesso em 04/01/23. 2021.

IFSUL - Instituto Federal Sul-rio-grandense. **Plano de Desenvolvimento Institucional** 2020-2024. Disponível em <http://www.ifsul.edu.br/component/k2/item/1334-pdi-2020-2024-ifsul>. Acesso em 05/01/23. 2022.

IFSULDEMINAS - Instituto Federal do Sul de Minas Gerais. **Plano de Desenvolvimento Institucional** 2019-2023. Disponível em: https://portal.ifsuldeminas.edu.br/images/PDFs/Conselho_Superior/resolucoes/2022/209.2022_com_anexo_PDI.pdf . Acesso em 04/01/23. 2021.

LACERDA, D. P. **Gestão Estratégica em uma Universidade Privada Confessional: Compreendendo Se e Como as Intenções Transformam-se em Ações Estratégicas.** Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-

Graduação em Engenharia de Produção – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2009.

LAKATOS, E. M., & MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEVIN, B.; NAYLOR, N. **Using resources effectively in education**. *Intelligent Leadership*, v. 6, p. 143-158, 2007.

LIMA, R. S. **Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Dissertação (Mestrado). 2012.

MANNING, K. **Organizational Theory in Higher Education** (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315618357>. 2017.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. *Didática*, 26, 149-158. 1990.

MARTINS, A. D. **Matriz orçamentária com base em eficiência para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado). 2021.

MEC. Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/>. Acesso em 15 de novembro de 2022. 2022.

_____. Ministério da Educação. **Portaria no 25, de 13 de agosto de 2015**. Define conceitos e estabelece fatores para fins de cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=219_91-portaria-n25-2015-setec-pdf&Itemid=30192. Acesso em 12 de janeiro de 2023.

MENDONÇA, A. C. A. **Distribuição orçamentária da Universidade Federal de Juiz de Fora: uma proposta de revisão do modelo**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Dissertação (Mestrado). 2016.

MENEZES, M. F. **Uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para as instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica**. Universidade Federal da Bahia. Dissertação (Mestrado). 2019.

MILES, M. B., HUBERMAN, A. M., & SALDAÑA, J. **Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook**. 3 rd ed Thousand Oaks. 2014.

MILIONI, K. C.; BEHR, A.; GOULARTE, J. L. L. **Análise do Processo de Elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual em uma Instituição Pública Federal de Ensino Superior**. *Revista Gestão Universitária na América Latina - Gual*, Florianópolis, v. 8, n. 4, p.164-188, dez. 2015.

MORAES, G. H., ALMEIDA, S., & ALVES, T. **Plataforma Nilo Peçanha: guia de referência metodológica**. Brasília/DF: Editora Evobiz, 101p. 2018. Disponível em:

https://dadosabertos.mec.gov.br/images/conteudo/pnp/2020/grm_pnp_2020.pdf.

Acesso em 11 de março de 2024.

NETTO, J. C. L. **Gasto público e execução orçamentária: uma análise da aplicação de recursos na área de extensão no âmbito da Reitoria do Instituto Federal da Paraíba – IFPB, no período de 2015 a 2017**. Universidade Federal da Paraíba. Dissertação (Mestrado). 2019.

OLLAIK, L. G., WENCESLAU, J., SERPA, S. M. H. C., & MEDEIROS, J. J. **Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil**. Revista de Políticas Públicas, 15(2), 347-357. 2011.

OTRANTO, C. R. **Criação e implantação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia–IFETS**. Revista Retta, 1, 89-110. 2010.

PEDROSA, F. E. **Projeto de intervenção orçamento participativo, da elaboração à avaliação: uma proposta para o Campus de Picuí do Instituto Federal da Paraíba**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Dissertação (Mestrado). 2017.

PEREIRA, J. V. **O financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Universidade Federal de Goiás. Tese doutorado. 2018

PIRES, J. S. D. B. **Proposta de modelo de orçamento baseado em desempenho acadêmico para as Universidades públicas do Estado do Paraná**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2005.

PIRES, J. S. D. B., DA ROSA, P. M., & DA SILVA, A. T. **Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para universidades públicas**. Advances in Scientific and Applied Accounting, 239-270. 2010.

PRODANOV, C. C., & DE FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª Edição. Editora Feevale. 2013.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas. 1989.

RIES, A. L. K. **Proposta de gestão orçamentária compartilhada a partir dos resultados efetivos da avaliação externa: um estudo de caso no CE–UFSM**. Universidade Federal de Santa Maria. Dissertação (Mestrado). 2017.

SILVA, A. C. L. da. **A análise das estratégias de desenvolvimento acadêmico da UFSCar e suas implicações para a distribuição de recursos do MEC: indicadores de gestão**. São Carlos: UFScar. Dissertação (Mestrado). 2011.

SILVA, J. dos S. B. da; OLIVEIRA, R. I. da S.; FERREIRA, M. A. dos S. **A Relação Público-Privado no Financiamento da Educação Profissional**. HOLOS, v. 2, p. 1-17, 2021.

SOUTO, T.; OLIVEIRA, M. de. **O Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior: O caso da Universidade Federal de Goiás**. Revista Organização Sistêmica, v. 2, p.102-118. 2012.

TAVARES, M. G. **Evolução da rede federal de educação profissional e tecnológica: as etapas históricas da educação profissional no Brasil**. Seminário de pesquisa em educação da região sul, 9, 1-21. 2012

THIRY-CHERQUES, H. R. **Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento**. Revista Brasileira de Pesquisas em Marketing (PMKT), 9 (1), 20-27. 2009.

VIEIRA, E. T. **Índices de retenção na Universidade de Brasília: abordagem do ponto de vista do financiamento**. Universidade de Brasília. Tese (Doutorado). 2013.

WOESSMANN, L. **Schooling resources, educational institutions and student performance: the international evidence**. Oxford bulletin of economics and statistics, v. 65, n. 2, p. 117-170, 2003.

XEREZ, S. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, n 43. 2013.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim - Série Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Penso. 2016.

ZULIANI, M. H. **Custo por aluno de graduação e de cursos técnicos em uma universidade federal: um estudo de caso**. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Dissertação (Mestrado). 2019.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA



Este questionário é parte de uma pesquisa de doutorado em Administração da UFRN, cujos resultados serão utilizados apenas para fins acadêmicos. Você já recebeu o RCLE explicando detalhes da sua participação. O questionário é anônimo. Não existem respostas certas ou erradas. Responda de forma espontânea e sincera a todas as questões. Tempo estimado: 15 a 20 minutos. Agradeço sua colaboração.

Pesquisador responsável

Diogo Robson Monte Fernandes

Telefone: (84) 99925-0896.

E-mail: diogorobson@hotmail.com

PERFIL DO(A) PARTICIPANTE

1. Qual o campus em que atua? *

Sua resposta

2. Qual sua formação acadêmica? *

Sua resposta

3. Qual seu gênero? *

Masculino

Feminino

Outro

Prefiro não dizer

4. Idade do(a) participante: *

Escolher



5. Quanto tempo o(a) senhor(a) é servidor(a) no IFRN? *

Escolher



6. Quanto tempo atua o(a) senhor(a) como gestor(a) responsável por questões relacionadas à orçamento institucional? *

Escolher ▼

7. O(A) senhor(a) já teve algum tipo de experiência com a distribuição orçamentária em outro campus? *

Sua resposta

8. O(A) senhor(a) recebeu algum tipo de capacitação para trabalhar com a distribuição orçamentária do campus? *

Sua resposta

[Voltar](#)

[Próxima](#)

Página 2 de 3 [Limpar formulário](#)

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

QUESTÕES RELACIONADAS A CRITÉRIOS/INDICADORES UTILIZADOS NA DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Neste bloco de questões serão abordados os critérios/indicadores que podem ou não serem utilizados em seu campus atualmente quanto à distribuição orçamentária interna.

As questões deste bloco tem por objetivo identificar, na sua visão, a importância dos critérios/indicadores que compõe o processo de distribuição orçamentária entre os campi do IFRN e, esse estudo servirá de base para a proposição de um novo modelo.

Desse modo, para cada critério/indicador a seguir deverá ser respondido o grau de importância no processo atual de distribuição orçamentária, de acordo com:

- 1 (Não importante);
- 2 (Pouco importante);
- 3 (Indiferente);
- 4 (Importante); ou
- 5 (Muito importante).

Caso o critério/indicador correspondente não seja utilizado para essa distribuição, deverá ser assinada a coluna "Não adotado(a)".

Caso, na sua visão, o critério/indicador analisado deva estar presente num novo modelo de distribuição orçamentária, deve ser assinalada a coluna "Deve fazer parte de um novo modelo"

9. De acordo com as instruções acima, assinale para cada critério/indicador abaixo:

	1	2	3	4	5	Não adotado(a)	Deve fazer parte de um novo modelo
Relação Candidato / Vaga (RCV)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Relação de Ingressos/Alunos (RIA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Relação de Concluintes/Alunos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Índice de Eficiência Acadêmica – concluintes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Índice de Retenção do Fluxo Escolar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Relação Alunos/Docente em Tempo Integral (RAP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Índice de Titulação do Corpo Docente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gastos Correntes por Aluno (GCA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gastos com Pessoal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gastos com Outros Custeios (exclusive benefícios)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Percentual de Gastos com Investimentos (em relação aos gastos totais)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Número de Alunos Matriculados Classificados de Acordo com a Renda Per Capita Familiar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Matrícula ponderada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ações de Extensão envolvendo população de risco	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alunos participantes em ações de extensão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Índice de produção intelectual	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Índice de transferência de tecnologia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alunos participantes em projetos de pesquisa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Índice de execução orçamentária com projetos estratégicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Índice de Capacitação de Servidores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Taxa de projetos voltados a temas locais e regionais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Taxa de Estudantes Participantes em Projetos de Pesquisa, Extensão e Inovação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Índice de participação dos docentes em projetos de pesquisa, inovação e extensão

10. Algum outro indicador é utilizado no seu campus para definição do orçamento? Por favor, cite-os abaixo, indicando, se possível, seu grau de importância. *

Sua resposta

11. De um modo geral, qual o grau de satisfação do(a) senhor(a) em relação ao processo atual de distribuição orçamentária dos *campi*? *

	1	2	3	4	5	
Muito Insatisfeito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muito Satisfeito

12. Na sua visão, como o processo de distribuição orçamentária do campus pode ser melhorado? *

Sua resposta

[Voltar](#)

Enviar

Página 3 de 3 [Limpar formulário](#)

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM OS(AS) GESTORES(AS)

Bom dia/Boa tarde/Boa noite, Participante!

Muito obrigado(a) por aceitar participar dessa pesquisa! Meu nome é **Diogo Fernandes**, sou doutorando do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRN (PPGA/UFRN) e estou desenvolvendo um estudo acerca do processo de distribuição orçamentária entre dos institutos federais de educação pertencente à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que tem como objetivo desenvolver um modelo de distribuição orçamentária que permita alocar estrategicamente os recursos financeiros entre os campi.

De acordo com os protocolos éticos, assumo o compromisso de sigilo, da manutenção do total anonimato de nossas fontes e da segurança dos dados obtidos. Ressalto ainda que os resultados serão utilizados unicamente para fins acadêmicos.

Você concorda com a gravação dessa nossa conversa?

INICIAR GRAVAÇÃO

Muito bem, mais uma vez quero agradecer-lo(a) por participar dessa pesquisa. Tudo bem, para você? Podemos continuar?

1. O(A) senhor(a) pode descrever o processo de distribuição orçamentária do campus?
2. Fale sobre os critérios atualmente adotados para decidir sobre a distribuição orçamentária entre os campi da instituição? Fale o que você acha desses critérios.
3. Na sua percepção, que outros critérios podem ser incluídos ou retirados? Fale sobre eles.
4. O(A) senhor(a) acha que podem ser incluídos ou retirados outros critérios para apoiar essa distribuição orçamentária?
5. Na sua opinião, os critérios atuais utilizados para distribuição orçamentária para os campi abrangem suficientemente tanto o ensino, quanto pesquisa e extensão? Fale sobre isso.

Finalizando:

- Teria algum comentário a mais que gostaria de fazer?
- Agradecer novamente pelo tempo concedido e por todas suas contribuições para essa pesquisa.

(Tratando-se de uma entrevista semiestruturada, à medida que a conversa acontecer outras perguntas e temas poderão ser acrescentadas).