

# Orçamento e indicadores de desempenho em uma instituição federal de educação<sup>1</sup>

DOI: 10.4025/enfoque.v43i2.63616

**Andreia Dulce Martins**   
Doutoranda em Contabilidade  
Universidade Federal de Santa Catarina  
E-mail: andreiadulcemartins@gmail.com

**Carlos Eduardo Facin Lavarda**   
Doutor em Contabilidade  
Universidade Federal de Santa Catarina  
E-mail: eduardo.lavarda@ufsc.br

Recebido em: 17/05/2022

Aceito em: 31/08/2022

2ª versão aceita em: 17/10/2022

## RESUMO

**Objetivo:** Analisar a percepção dos gestores sobre a inclusão de indicadores de desempenho, dispostos na Plataforma Nilo Peçanha, em uma matriz para distribuição de recursos orçamentários de uma Instituição Ensino Superior (IES) às suas unidades acadêmicas.

**Método:** Esta pesquisa possui natureza qualitativa e descritiva. Os dados foram coletados dados por meio de documentos institucionais, realizou-se entrevistas e aplicou-se questionários com 19 gestores do caso estudado. Os dados foram triangulados e foi aplicada a técnica de análise de conteúdo temática.

**Originalidade:** Evidenciar as percepções dos gestores acerca do modelo de distribuição orçamentário, bem como a proposição de um novo modelo sob a luz da *New Public Management (NPM)*.

**Resultados:** Os resultados foram apresentados em seis categorias, as quais destacam a carência de critérios objetivos no modelo atual de distribuição de recursos orçamentários.

**Contribuições teóricas/metodológicas/práticas:** Esta pesquisa avança na literatura ao considerar elementos de desempenho na discussão da alocação orçamentária das IES. Ainda, contribui para a literatura de NPM e possibilita a implantação do modelo a fim de tornar as ações orçamentárias mais equitativas, eficientes e transparentes.

**Palavras-chave:** Distribuição orçamentária; Instituição Pública de Ensino; Elementos de desempenho; New Public Management.

## *Budget and performance indicators in a federal education institution*

## ABSTRACT

**Objective:** to analyze the perception of managers about the inclusion of performance indicators, arranged in the Nilo Peçanha Platform, in a matrix for the distribution of budgetary resources of a Higher Education Institution (HEI) to its academic units.

**Method:** This research has a qualitative and descriptive nature. Data were collected through institutional documents, interviews were carried out and questionnaires were applied to 19 managers of the case studied. Data were triangulated and the thematic content analysis technique was applied.

**Originality:** To highlight the perceptions of managers about the budget distribution model, as well as the proposition of a new model in the light of the New Public Management (NPM).

**Results:** The results were presented in six categories, which highlight the lack of objective criteria in the current model of distribution of budget resources.

**Theoretical/methodological/practical contributions:** This research advances the literature by considering performance elements in the discussion of the budget allocation of HEIs. Furthermore, it contributes to the NPM literature and enables the implementation of the model in order to make budgetary actions more equitable, efficient and transparent.

**Keywords:** Budget distribution; Public Institution of Education; Performance elements; New Public Management.

<sup>1</sup> Agradecimentos: Os autores agradecem aos revisores pelas contribuições ao desenvolvimento do artigo e ao CNPq pelo apoio financeiro.

# 1 INTRODUÇÃO

No contexto do financiamento da educação superior, as instituições públicas de ensino são mantidas com recursos governamentais, e a oferta de vagas pode ocorrer de forma gratuita, como no Brasil, ou por meio de alguma contraprestação, como ocorre em outros países (Canziani et al., 2018; Dougherty & Natow, 2019; Jacob, Neubauer & Ye., 2018).

Pires, Rosa e Silva (2010) ressaltam que diante da dependência dos recursos públicos e a diminuição de destes recursos pelas Instituições Ensino Superior (IES) brasileiras, evidencia-se a necessidade de aperfeiçoamento em instrumentos internos de controle para promover o desempenho institucional. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em 2016, que congelou a nível inflacionário os investimentos públicos por 20 anos, esta preocupação tornou-se ainda mais necessária, pois tal legislação impacta diretamente na constituição orçamentária e seu provisionamento em forma de recursos públicos para garantir o funcionamento das diversas instâncias dependentes desses recursos, dentre elas, a educação (Canziani et al., 2018).

Frente a este contexto de escassez de financiamento, a metodologia para alocar os recursos orçamentários da educação vem ganhando destaque na literatura e na prática. Neste sentido, as matrizes orçamentárias buscam alocar os recursos orçamentários da forma justa e permitem que a distribuição interna dos órgãos federais de educação seja realizada de uma forma eficaz, com fomento da corresponsabilização dos gestores e agentes envolvidos com o desempenho das atividades educacionais (Pires et al., 2010). Matrizes orçamentárias são instrumentos facilitadores para a distribuição orçamentária entre entes públicos e auxiliam a distribuição dos recursos públicos por meio de critérios pré-estabelecidos (Reis et al., 2014).

Nos últimos anos, os estudos acerca da temática orçamentária das Instituições de Ensino Superior (IES) vêm ganhando relevância (Agasisti & Johnes, 2015; Altundemir & Goksu, 2017; Bonacin & Bonacin, 2012; Dougherty & Natow, 2019; Kenno & Sainty, 2017; Kenno, Lau, Sainty & Boles, 2021; Lu et al., 2015; Pires et al., 2010; Rigby, Kobussen, Kalagnanam & Cannon, 2020). Dougherty e Natow (2019) concordam que o modelo de distribuição orçamentária deve conter critérios de desempenho e eficiência a fim de tornar a distribuição de recursos adequada à realidade da instituição, além de promover a busca por mais qualidade e corroborar o movimento da *New Public Management* (NPM).

Quanto ao objeto de pesquisa, o Instituto Federal Catarinense (IFC), possui a característica *pluricampi*, isto é, possui 16 unidades descentralizadas e com autonomia financeira-orçamentária, desta forma, o estudo de caso mostra-se adequado ao contexto estudado. Diante do cenário apresentado, questiona-se: como agregar indicadores de desempenho em uma matriz orçamentária para alocação de recursos de uma IES às suas unidades acadêmicas?

Esta pesquisa objetiva analisar a percepção dos gestores sobre a inclusão de indicadores de desempenho, dispostos na Plataforma Nilo Peçanha (PNP), em uma matriz orçamentária para alocação de recursos de uma IES às suas unidades acadêmicas. Visa-se, como contribuição teórica, preencher a lacuna referente ao estudo das matrizes de distribuição orçamentária interna desenvolvidos por Façanha e Marinho (1996), Pires et al. (2010), e Bonacin e Bonacin (2012) ao atribuir critérios de desempenho aos instrumentos às instituições de ensino superior.

Espera-se como contribuição prática oferecer uma matriz orçamentária para IES que atenda às necessidades dos gestores, facilitando as tomadas de decisão, permitindo aumentar o controle orçamentário e o grau de envolvimento dos indivíduos com a busca pela eficiência institucional. Por último, a contribuição social se apresenta ao potencializar ações que permitam tornar o processo de investimento do dinheiro público transparente e compreensível pela sociedade.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 *New Public Management*

A *New Public Management* (NPM) é um movimento que surgiu no final da década de 1970,

devido à constatação da ineficiência dos programas públicos e das críticas ao modelo de gestão burocrático e, conseqüentemente, à perda de credibilidade quanto ao fato de o setor público poder gerenciar as necessidades do povo. O *déficit* público impulsionou o setor público a buscar aplicar princípios econômicos de eficiência e de eficácia em suas políticas públicas (Pereira, 2002). Machado e Falsarella (2020) acrescentam a crescente rejeição à gestão burocrática que dominava a administração pública.

A proposta inicial da NPM partiu do pressuposto de que práticas administrativas típicas do setor privado poderiam ser aplicadas no setor público (Rigby et al., 2021). Primeiramente, adotou as ideias do neoliberalismo, porém tais ideias mostraram-se inadequadas e a NPM passou a defender o Estado como regulador e controlador, com ações voltadas para a eficiência e qualidade dos serviços públicos a fim de satisfazer o cidadão-usuário (Carranza, 2015).

A partir do estímulo gerado pelo movimento da NPM, gradativamente, os países passaram a adotar o orçamento com base em desempenho para suas entidades. Esse modelo orçamentário é considerado um elemento estratégico operacional, pois ao fomentar a alocação de recursos com base em metas, ações e objetivos e/ou em indicadores de gestão e medidas de desempenho, há uma tendência de incentivar as ações eficazes e eficientes, bem como motivar o alcance de tais medidas (Cavalcante, 2010).

De forma geral, evidencia-se que a NPM tem sido posta de forma cada vez mais persistente na agenda educacional global, devido ao fato desta agenda ensejar vultosos recursos orçamentários nos diversos países (Verger & Normand, 2015). Destaca-se, por exemplo, a Alemanha, que implementou o modelo orçamentário por desempenho com a finalidade de obrigar a integração entre o planejamento estratégico e o orçamento, que resultaria em fornecer serviços de forma mais eficiente e eficaz (Lu et al., 2015).

No que tange à gestão do ensino superior, a NPM traz consigo mudanças significativas, como a autonomia institucional, a atenção para o desempenho e para a qualidade dos serviços, alinhamento com a estratégia institucional e o aumento da responsabilização e *accountability* (Altundemir & Goksu, 2017). Na intenção de dar suporte ao debate inserido neste trabalho, destacam-se alguns pontos acerca da NPM no cenário brasileiro.

A Constituição Federal Brasileira, de 1988 já trazia, no artigo 207, que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, dispositivo que foi ampliado às instituições de pesquisa científica e tecnológica pela EC nº 11, de 1996, e ratificado pela Lei nº 11.892/2008 que equipara os Institutos Federais às Universidades. Desta forma, vale ressaltar que ambas as instituições são vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), que possui a competência do estabelecimento da política nacional de educação. Diante deste contexto, as universidades e os institutos federais são autarquias públicas e, por encontrarem-se inseridas na estrutura da administração pública brasileira, devem buscar desempenhar suas ações sob a visão da NPM (Reis et al, 2014).

Nesta linha, Machado e Falsarella (2020) sublinham que, na educação brasileira, o aumento da descentralização, da democratização dos processos organizacionais e, sobretudo, da autonomia das entidades são fatores que aspiram a transparência e participação dos agentes com a “coisa pública”. Ainda, com o avançar da dinâmica gerencial no setor público, o orçamento passou a ser considerado uma das forças da NPM devido à sua relevância para a implantação de novas ações estratégicas e sua contribuição na implementação de instrumentos gerenciais com foco em tomada de decisão (Junqueira et al., 2018).

## 2.2 Financiamento da educação superior

Na perspectiva da reforma do ensino superior, o orçamento assume o papel de instrumento gerencial capaz de direcionar a implantação de estratégias e decisões (Junqueira et al., 2018). É possível vislumbrar que a literatura acompanha esse movimento por meio do crescimento de estudos que abordam a relevância do orçamento para o alcance dos objetivos das organizações, sobretudo nas IES (Altundemir & Goksu, 2017; Blankenberger & Phillips, 2016; Dougherty & Natow, 2019; Jacob et al., 2018; Kenno, Lau, Sainty & Boles, 2021)

Ao estudar os modelos de financiamento do ensino superior, deve-se observar as peculiaridades e, principalmente, os cenários político-econômicos e socioeconômicos dos territórios em que se localizam as IES, como o Estadunidense (Gama Filho, 2007; Blankenberger & Phillips, 2016), Alemanha (Moraes et al. 2017; Dougherty & Natow, 2019), Filipinas, Nova Zelândia, Singapura e Havaí (Jacob et al., 2018).

Devido ao aumento de estudantes e o encolhimento do financiamento público a nível mundial, a alocação orçamentária a fim de alcançar os objetivos estratégicos do ensino superior tornou-se uma tarefa cada vez mais complexa (Kenno et al., 2021). No Brasil, a escassez de recursos públicos aponta para o aumento da implantação de ações que buscam uma maior justiça social no campo educacional, o qual se vê obrigado a lidar com a barreira da restrição orçamentária e com o desafio do cumprimento de metas de expansão do setor (Canziani et al., 2018).

O financiamento das IES brasileiras ocorre, principalmente, por meio da disponibilização de recursos orçamentários advindos do MEC. Considerado o primeiro estudo que explorou a justiça orçamentária na educação, Marinho (1998) apresentou a complexidade e amplitude de desenvolver um modelo que sustente e distribua os recursos orçamentários da educação federal superior brasileira. Desta forma, o MEC, como principal financiador das IES, faz uso de instrumentos gerenciais (matrizes orçamentárias) para direcionar o montante de recursos que será distribuído a cada instituição.

A Lei nº 11.892/08 equipara os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia às universidades federais. Todavia, os primeiros têm como objetivo primário ofertar cursos técnicos de nível médio e superior de tecnologia, bem como, ainda ofertam Cursos de Formação Inicial e Continuada e podem ofertar cursos *lato sensu* e *stricto sensu*, estabelecendo um leque maior de níveis de ensino do que as universidades, estas possuem como característica central cursos de nível superior, sejam eles em nível de graduação ou pós-graduação, especialmente voltados à formação acadêmica.

Não obstante, outro ponto que auxilia a sublinhar a diferença entre as entidades é o fato de que os institutos possuem a característica de multicampi, a qual estreita o seu relacionamento com ao desenvolvimento regional, pois a oferta de vagas busca atender os alunos de forma regionalizada, sem a necessidade de que os alunos se transfiram aos grandes centros, diferente do que ocorre com a maioria das universidades (Dias et al., 2016).

No que tange a estudos acerca da distribuição interna de recursos orçamentários, Façanha e Marinho (1996) apresentaram uma metodologia contendo três critérios: objetivos pretendidos, adequação e neutralidade e objetivos executados. O rateio orçamentário é resultado da avaliação organizacional e segregado por unidades orçamentárias. Já Pires et al. (2010) desenvolveram um modelo para descentralização orçamentária para as universidades federais. O modelo utilizou indicadores de desempenho acadêmico como elementos balizadores para alocação interna dos recursos orçamentários entre os departamentos, o que aumenta o incentivo à produção acadêmica e promove a concorrência interna. Percebe-se que os estudos anteriores que abordaram a alocação de recursos orçamentários em instituições de ensino limitam-se às universidades e não consideram as características singulares dos institutos federais, ressaltando-se a lacuna deste estudo.

## 2.3 Desempenho na educação superior

Em estudo realizado no sistema de ensino superior, Turco, Altundemir e Goksu (2017) apresentam que o orçamento é baseado em desempenho, com base no planejamento estratégico das IES. Os autores observaram a inexistência de padrão entre os indicadores das IES, dificultando a comparabilidade entre as instituições. Também destacaram que a distribuição do orçamento se baseia em dados anteriores, não correspondendo à realidade do momento.

Ao investigar as tendências de financiamento do sudeste da Ásia e na Oceania, Jacob et al. (2018) destacaram os modelos da Nova Zelândia e Havaí, em que ambos utilizaram critérios de desempenho para a distribuição de recursos. Os autores ainda contribuem ao sugerir o desenvolvimento de instrumentos que auxiliem as instituições a aceitar o modelo como parte de sua responsabilidade, desta forma, envolvendo funcionários e alunos para o sucesso do método.

Nesta perspectiva, deve-se considerar que o orçamento envolve, em maior ou menor grau, toda a instituição (Martins, Gasparetto & Lavarda, 2022). Dougherty e Natow (2019) verificaram, perante a teoria neoliberal, o orçamento baseado em desempenho e lançaram luz sobre os obstáculos, resistências e impactos intencionais e não intencionais que o método traz consigo, como por exemplo, a desvantagem relacionada à promoção de igualdade social. Por outro lado, o orçamento baseado em desempenho promove a distribuição equitativa de recursos para as instituições que atendem aos critérios de desempenho (Zierdt, 2009).

Em um estudo de caso em uma IES canadense, Kenno e Sainty (2017) descreveram a dificuldade de implementar um novo sistema orçamentário, devido a diversas questões como a complexidade da implementação ou problemas relacionados à manutenção de pessoal-chave. Rigby et al. 2020 ressaltam a relevância da distribuição orçamentária como um artefato gerencial crítico, com potencial de influenciar os resultados institucionais.

Johnes, Johnes e Virmani (2020) estudaram o desempenho e eficiência no contexto Indiano. O estudo verificou que no país em desenvolvimento a expansão da oferta de ensino superior deve ocorrer em instituições menores, preferencialmente, à expansão das universidades que já operam em escala acima do ideal. Outro destaque foi a percepção de que a baixa eficiência pode ocorrer por diversos motivos, desta forma, independente do modelo, a heterogeneidade deve ser observada.

No Brasil, a Decisão Plenária TCU nº 408/2002 estabelece indicadores de desempenho para as IES brasileiras. Esses indicadores buscam elaborar um diagnóstico da área de ensino superior em âmbito nacional. Entretanto, não consideram as diversidades e os *outputs* de cada instituição (Martins et al., 2022; Silva et al., 2004). O MEC orienta que não há indicadores que contemplem as atividades de extensão e especialização para o cálculo dos indicadores de gestão, ressaltando a diversidade dessas ações entre as IES.

Ao investigar a relação entre a forma de aplicação do orçamento das IES e os indicadores de gestão e desempenho do TCU, Santos, Barbosa, Martins e Moura (2017) constataram efeito contrário entre duas variáveis, a variável de aperfeiçoamento da pós-graduação e a de qualificação dos docentes, as quais possuem grande relevância para a avaliação das IES. Soares, Bordin e Rosa (2019) concluíram que há previsores diferentes conforme o porte e região em que a instituição se localiza e, por isso, não se pode pensar em políticas públicas gerais sem a compreensão do tamanho e localidade das entidades. Os Institutos Federais, por sua vez, utilizam os indicadores da Plataforma Nilo Peçanha (PNP) e fazem uso dos indicadores de desempenho do TCU de forma complementar.

A plataforma surgiu com a iniciativa de promover a eficiência na gestão pública por meio da proposição de um conjunto de indicadores que visam auxiliar os gestores no cumprimento de suas estratégias e facilitar a avaliação das ações executadas (Moraes et al., 2018). Ainda, os conjuntos de indicadores são revistos anualmente e objetivam oferecer à sociedade um conjunto de indicadores que permita conhecer as atividades realizadas pela Rede EPT.

### 3 MÉTODO

Este estudo foi tratado de forma qualitativa, tendo em vista a busca por uma descrição e por uma análise aprofundada acerca da temática estudada (Ahrens & Chapman, 2006), no caso, acerca do modelo de distribuição orçamentária interna para as instituições públicas de educação profissional e tecnológica.

Considerando a natureza da pesquisa, caracteriza-se como um estudo de caso (Stake, 1995). Desta maneira, tratando-se da pesquisa em uma organização, repleta de fatores interligados que descrevem o fenômeno estudado, faz-se necessário conhecer um pouco da história, da estrutura e do funcionamento da organização (Godoy, 2017). O caso estudado é o IFC, que possui a característica *pluricampi*, com 16 unidades descentralizadas e autonomia financeira-orçamentária, que se mostra adequado para a análise da distribuição orçamentária.

Quando aos procedimentos de coletas de dados, recorreu-se a diferentes técnicas de pesquisa qualitativa, tais como, (i) análise documental; (ii) entrevistas; (iii) questionário. Os documentos foram coletados por meio de solicitações por e-mail e busca no site institucional.

As entrevistas ocorreram no primeiro trimestre de 2021, por meio da plataforma *Google Meet*. A fim de facilitar a condução de entrevistas, utilizou-se um roteiro semiestruturado (Apêndice A), composto por questões abertas. Todas as entrevistas, com média de 25 minutos, foram gravadas e transcritas pelos pesquisadores, mediante autorização dos participantes. Ressalta-se que a condução desta pesquisa foi autorizada pelo gestor máximo do órgão e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos.

Os entrevistados foram divididos em dois grupos, totalizando dezenove gestores. O grupo 1 refere-se aos gestores que pertencem ao quadro de servidores da Reitoria, os quais estão envolvidos diretamente com a alocação dos recursos orçamentários aos *campi*. No grupo 2 inserem-se os diretores-gerais e os diretores de administração e planejamento dos *campi*. Estes, são responsáveis pela execução orçamentária e financeira de suas unidades orçamentárias. Desta maneira, obteve-se uma visão dicotômica a respeito do processo de distribuição interna de recursos. A Tabela 1 evidencia informações sobre as entrevistas realizadas com os gestores.

**Tabela 1**

Dados das entrevistas com gestores.

Setor/Campus	Cargo	Tempo na função	Data e duração da entrevista
<b>Painel A – Gestores da Reitoria</b>			
Gabinete	Reitora	5 anos	15/01/2021 – 00:40:23
Pró-reitoria de Planejamento e Administração	Pró-Reitor de Administração e Planejamento	3,5 anos	15/02/2021 – 00:26:31
Pró-reitoria de Planejamento e Administração	Diretor de Administração e Planejamento	4 anos	23/02/2021 – 00:23:19
Pró-reitoria de Planejamento e Administração	Coordenador-Geral de Contabilidade, Orçamento e Finanças	1 ano	18/01/2021 – 00:49:37
Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional	Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional	1,5 anos	23/02/2021 – 00:21:21
Pró-reitoria de Ensino	Pró-Reitor de Ensino	5 anos	22/02/2021 – 00:20:35
Pró-reitoria Pesquisa e Inovação	Pró-Reitor de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação	1 ano	03/02/2021 – 00:25:15
<b>Painel B – Gestores dos Campi</b>			
Blumenau	Diretor de Administração e Planejamento	3,5 anos	13/01/2021 – 00:19:21
Blumenau	Diretor-Geral	1 ano	23/02/2021 – 00:21:23
Brusque	Diretor de Administração e Planejamento	4 anos	25/02/2021 – 00:27:55
Camboriú	Diretor de Administração e Planejamento	9 anos	03/02/2021 – 00:25:58
Camboriú	Diretor-Geral	1 ano	26/02/2021 – 00:23:18
Luzerna	Diretor de Administração e Planejamento	5 anos	26/01/2021 – 00:21:59

Continua...

Continuação...			
Rio do Sul	Diretor-Geral	1 ano	29/01/2021 – 00:34:01
Rio do Sul	Diretor de Administração e Planejamento	1 ano	04/02/2021 – 00:13:30
Santa Rosa do Sul	Diretor de Administração e Planejamento	4 anos	05/02/2021 – 00:20:37
Sombrio	Diretor-Geral	1 ano	25/01/2021 – 00:19:17
Videira	Diretor-Geral	1 ano	09/02/2021 – 00:20:09
Videira	Diretor de Administração e Planejamento	1,5 anos	08/02/2021 – 00:24:31

Fonte: Elaboração própria (2022).

Após finalizar as entrevistas, os participantes responderam ao questionário, o qual utilizou-se da escala *Likert* com cinco níveis de resposta, e teve o objetivo de indicar, de acordo com a percepção do respondente, o grau de importância que o indicador (Tabela 1) deveria possuir em relação à distribuição orçamentária. Para análise do questionário, utilizou-se a moda que corresponde à observação que ocorre com maior frequência. A moda é a única medida de posição que também pode ser utilizada para variáveis qualitativas (Fávero & Belfiore, 2020).

Após as etapas de coleta de dados, os dados foram triangulados. A técnica de triangulação é bastante utilizada em pesquisas qualitativas, tanto na coleta como na análise de dados e “supera as limitações de um método único, por combinar diversos métodos e dar-lhes igual relevância” (FLICK, 2009, p. 32). A Figura 1 apresenta o fluxo de triangulação dos dados da pesquisa.



**Figura 1.** Fluxo de triangulação dos dados da pesquisa.

Fonte: Elaboração própria (2022).

A análise de dados das entrevistas, documentos e notas de observações foram realizadas com a técnica de análise temática, em que o conteúdo textual é classificado em categorias temáticas indutivas conforme sua frequência (Bardin, 2016). Seguindo a técnica proposta pela autora, primeiramente, realizou-se a pré-análise, seguido da exploração do material e do tratamento dos resultados, inferências e interpretações.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em um primeiro momento, tem-se a caracterização da IES e dos participantes da pesquisa. Em 2021, o IFC possuía 16 unidades em funcionamento no estado de Santa Catarina. A Reitoria é localizada na cidade de Blumenau e os outros 15 *campi* estão localizados em: Abelardo Luz, Araquari, Blumenau, Camboriú, Concórdia, Fraiburgo, Ibirama, Luzerna, Rio do Sul, Santa Rosa do Sul, São Bento do Sul, São Francisco do Sul, Sombrio e Videira (IFC, 2020).

Dentre as diversas ações executadas pela Reitoria, encontra-se o recebimento centralizado de recursos orçamentários e sua respectiva distribuição para as demais unidades (IFC, 2020). Nesta lógica, o estudo parte da análise do processo de distribuição iniciado na Reitoria até o alcance dos *campi*.

O conteúdo obtido a partir da análise das entrevistas foi classificado, de maneira indutiva, em seis categorias temáticas: (i) matriz atual de descentralização de recursos, (ii) redução orçamentária, (iii) influência dos *campi* no orçamento, (iv) indicadores para descentralizar o orçamento, (v) indicadores para maior envolvimento dos indivíduos, e (vi) necessidade de novos indicadores e limitações.

#### 4.1 Matriz atual de descentralização de recursos

Com base na coleta de dados, identificou-se que a metodologia utilizada pela unidade, denominada de Matriz IFC, fundamenta-se na Matriz CONIF, que é a proposta realizada pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) enviada ao MEC para angariar recursos orçamentários.

O IFC tem avançado em uma mudança da cultura institucional em relação ao orçamento, em que se busca disseminar a visão de orçamento institucional, ao invés do orçamento do Campus, corroborando o estudo de Jacob et al. (2018). Essa alteração, que envolve principalmente o orçamento de investimento, decorre do entendimento de que um orçamento de um campus isolado não é capaz de executar uma obra, enquanto que o orçamento institucional poderia priorizar a obra de um campus neste ano e, no próximo ano, de outro campus.

O entrevistado 14 considera a mudança positiva, conforme ilustra sua fala: “À medida que cada campus une as forças, do ponto de vista orçamentário, a gente consegue alavancar várias ações na instituição em prol principalmente dos alunos, que é a nossa razão de existir.”

Sob esta perspectiva, a partir das entrevistas, observou-se a utilização de alguns critérios subjetivos a fim de equilibrar o montante de orçamento recebido entre as unidades. A aprovação desses critérios subjetivos ocorre em reunião do Conselho de Dirigentes (CODIR) e tem sido considerada um avanço na discussão orçamentária dentro do IFC, conforme afirma o entrevistado 12: “a matriz orçamentária, mesmo ela sendo replicada do CONIF, ela vai sendo ajustada em reuniões do CODIR em que cada campus pode se fazer ouvir ou colocar as suas necessidades no momento de discussão”. Porém, o entrevistado 7 declara que “há um desequilíbrio entre as unidades, porque não se segue um critério linear de divisão orçamentária”.

Infere-se a partir do material coletado que a Matriz IFC replica o percentual que cada campus teve direito na Matriz CONIF de 2018 e ajusta, de acordo com critérios subjetivos, o montante de cada Campus. Após a finalização da Matriz, ela é debatida e aprovada em reunião do CODIR.

A última atualização dos critérios de distribuição orçamentários ocorreu na Matriz de 2018, com base em dados do ano de 2017. A falta de atualização dos critérios é um ponto negativo, pois não reflete a realidade das unidades. O Entrevistado 15 destaca em seu relato: “Na verdade, não existe uma Matriz IFC, eles estão só replicando a Matriz CONIF antiga. E aí um campus que cresceu em 2019, 2020, o montante do orçamento não cresceu. Não foi utilizado nenhum indicador”.

Depreende-se dos comentários acima, que os *campi* estão insatisfeitos com a maneira que os recursos estão sendo descentralizados pela Reitoria devido à ausência de elementos objetivos no momento de elaboração da matriz, assim como, a baixa transparência dos critérios que embasaram a decisão orçamentária. A literatura reforça a exigência de transparência e visibilidade na em suas decisões orçamentárias (Kenno & Sainy, 2017; Machado & Falsarella, 2020).

#### 4.2 Redução orçamentária

A partir de 2019 a Matriz CONIF não foi mais considerada como instrumento balizador para distribuição do orçamento entre as instituições que compõem a Rede Federal. O MEC passou a

replicar o orçamento do ano anterior, no caso, o orçamento distribuído com base na Matriz CONIF de 2018. Tal ato gerou um cenário de incerteza que, acompanhado de reduções orçamentárias, gerou grande insatisfação na Rede.

Consoante aos comentários do Entrevistado 10, “A metodologia que nós estamos utilizando não é respeitada pelo MEC desde 2019; a gente considera o primeiro ano da Matriz, o ano de 2015 como um ano de maior contemplação orçamentária”. O entrevistado 16 considera “Praticamente uma replicação daquela última vez que a Matriz rodou lá em 2018, enfim, uma replicação da divisão que houve naquele momento sem uma atualização por parte do MEC, sem reposição de perdas orçamentárias”.

Os comentários demonstram que o orçamento destinado às IES não acompanha a expansão do número de vagas. Além disso, o montante orçamentário não é atualizado de acordo com os índices inflacionários de cada ano, aumentando ainda mais a divergência entre o valor recebido e o valor de direito. O fato de o orçamento não ser atualizado conforme os critérios estabelecidos pela Matriz CONIF influencia no interesse dos gestores pelos indicadores de diagnóstico institucional disposto na PNP. “Pra ser sincero, como eles (os indicadores) não estão influenciando diretamente nesse momento, o orçamento está estagnado e só vem diminuindo, eu não tenho observado e não acompanho esses indicadores” (Entrevistado 3).

Essa situação é refletida na incerteza institucional e cria um desafio para implantação de ações de expansão, como o aumento no número de matrículas e integralização de cursos, pois os gestores temem não receber orçamento suficiente para a manutenção da instituição. “O Governo não atualiza mais, independentemente se o instituto tem mais ou menos alunos de um ano pra outro, cada autarquia está recebendo o mesmo montante de 2018, com eventuais cortes de um ano pra outro” (Entrevistado 13).

Tais comentários corroboram Canziani et al. (2018) que veem com preocupação o cumprimento das metas de crescimento do ensino superior dispostas do PNE, bem como a manutenção da oferta de vagas já existentes. O Entrevistado 16, ainda expôs que “naturalmente isso (o cenário) cria uma inquietação e às vezes quem sabe até um movimento de retração.” A alocação de recursos públicos escassos para alcançar os objetivos estratégicos do ensino superior tornou-se uma tarefa cada vez mais complexa (Kenno et al. 2021).

Os bloqueios e as reduções orçamentárias afetam significativamente o dia-a-dia das IES, que percebem um aumento no custo e no número de vagas ofertadas, sem contrapartida financeira (Martins et al., 2022). Duarte (2019) trouxe em seu estudo as adversidades geradas pelos bloqueios diante do cenário de incerteza perante a capacidade de cumprir as necessidades para manter o bom funcionamento da entidade. Nesse sentido, o entrevistado 19 destaca: “Como tem os cortes, a gente vai verificando primeiro as despesas que nós temos, vendo onde dá pra apertar o cinto aqui, cortar ali, diminuindo algumas atividades que nós temos”.

Diante do declínio orçamentário, os gestores vivenciam instabilidades que refletem no planejamento e execução das atividades, conforme exposto na narrativa do Entrevistado 4: “Esse ano nós não sabemos exatamente qual é o valor que a gente vai ter, que ainda está em discussão no congresso e toda essa conjuntura política que nos deixa apreensivos com essa redução orçamentária”.

Com vistas a adequar-se as perdas orçamentárias, os gestores tiveram que maximizar o bom uso dos recursos públicos, o que repercutiu na revisão de diversos processos e atividades que foram aprimoradas. O entrevistado 9 afirmou que “apesar dessas reduções orçamentárias nós conseguimos melhorar os nossos processos, de pesquisa, de extensão, de ensino, de inovação e tecnologia e de infraestrutura”. Entretanto, ele reconhece que “caso o bloqueio não seja reversível e as reduções continuarem, a médio e longo prazo, vai acarretar, obviamente, a não podermos ofertar novos cursos, ampliar ofertas de vagas, talvez reduzir algumas”.

O orçamento educacional vem sendo motivo de preocupação não apenas dos gestores, mas também de todos aqueles que defendem a educação pública. Canziani et al. (2018) afirma que a

redução orçamentária oferece grande risco, pois é capaz de impossibilitar o adequado funcionamento das instituições de ensino e a manutenção de sua infraestrutura. Além disso, o cenário de retração aumenta a pressão dos gestores em relação ao custo-benefício dos serviços públicos a fim de subsidiar as ações de melhoria e expansão do ensino e garantir a manutenção das atividades educacionais já ofertadas à sociedade. Nesse sentido, a implantação de instrumentos gerenciais que possam auxiliar as tomadas de decisões, e favorecer o controle e monitoramento das atividades ganha relevância nas instituições públicas de educação (Rigby et al. 2020; Junqueira et al., 2018).

### 4.3 Influência dos *campi* no orçamento

Em relação ao ambiente interno do IFC, ganha destaque a mudança cultural que está sendo implementada no processo de planejamento orçamentário, ao mudar a visão do orçamento de uma unidade separada para o orçamento institucional, especialmente, no que se refere ao orçamento de investimento. Sobre isso, o Entrevistado 9 destaca: “Eu não posso ter um campus 100% na sua infraestrutura, porque ele é um campus que está num espaço sócio demográfico mais favorecido, e deixar para trás um campus que está numa região que não tem esse potencial de desenvolvimento, mas que a presença do IFC ali é fundamental”.

O recebimento de créditos orçamentários é centralizado na Reitoria, que é responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional. Desta forma, tendo em vista a competência de realizar o planejamento estratégico do IFC, a gestão busca concretizar a perspectiva de um único orçamento institucional. Nesse sentido, o Entrevistado 7 expõe que: “Há o mapeamento e são instituídas algumas prioridades de investimento que o IFC vai ou deve realizar. Isso a gente olha, não só no âmbito de unidade por unidade, mas há uma visão do IFC como um todo”.

De maneira geral, os *campi* não se percebem capazes de influenciar o valor de orçamento recebido, conforme aponta o Entrevistado 4: “nesse momento, nada que seja feito nos *campi* influencia. Nós precisamos que a Matriz CONIF ou algo do tipo seja ativada novamente”. Desta forma, a gestão do Campus encontra dificuldade em vincular o orçamento com o planejamento e a execução de objetivos próprios, conforme sugere Kenno e Sainty (2017). O Entrevistado 3 pontua que: “É somente nas discussões dos colegiados, realmente é no CODIR, levando a demanda que talvez conseguimos [...], mas nós temos aí várias ações que muitas vezes a gente não sabe o que isso influenciou”.

Observa-se com os comentários, assim como a análise realizada nas categorias 1 e 2, que os *campi* desejam a criação de uma metodologia de distribuição de recursos com critérios mais transparentes e que represente a realidade da unidade, conforme exposto por Altundemir e Goksu (2017), com vistas a englobar as ações realizadas com a finalidade de aperfeiçoá-las e receber mais recursos.

### 4.4 Indicadores para descentralizar o orçamento

Com a finalidade de complementar as informações, após a conclusão das entrevistas, foi enviado o questionário para que os respondentes assinalassem, de acordo com a sua percepção, o grau de importância de determinados indicadores em relação à distribuição de recursos orçamentários. O resultado deste questionário complementar encontra-se disposto na Tabela 2.

Na Tabela 2, é possível visualizar que o indicador de índice de titulação do corpo docente alcançou o grau pouca importância. Infere-se, juntamente com relatos das entrevistas, que a titulação do docente não tem relação direta com a descentralização do orçamento. Já os indicadores de taxa de evasão e de eficiência acadêmica foram considerados neutros, uma vez que atingiram a moda 3, o que indica que tais índices podem ou não ser relevantes para a distribuição interna de recursos orçamentários.

**Tabela 2**

Elementos da Plataforma Nilo Peçanha.

Indicadores da Plataforma Nilo Peçanha	Mínimo	Máximo	Moda	Moda Absoluta	Percentual da Moda
Matrículas Equivalentes	3	5	5	12	75,00%
Taxa de Evasão	2	5	3	6	37,50%
Taxa de Ocupação	3	5	4	10	62,50%
Índice de Titulação do Corpo Docente	1	5	2	6	37,50%
Eficiência Acadêmica	1	5	3	6	37,50%
<b>Total de respostas</b>				<b>16</b>	

**Nota:** Escala *Likert* de 5 pontos. Moda absoluta é o número de respondentes naquela pontuação.

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021).

O indicador de matrículas equivalentes atingiu o grau de muita importância e alcançou o maior percentual de respostas (75%), seguido do indicador de taxa de ocupação com 62,5% dos respondentes. A taxa de ocupação verifica se todas as vagas de ensino ofertadas estão devidamente ocupadas, enquanto as matrículas equivalentes correspondem às vagas equalizadas e ponderadas entre os diferentes cursos (Moraes et al. 2018).

As matrículas também foram objeto de destaque pelos entrevistados 18: “Eu acho que ainda o aluno, apesar da Matriz CONIF ser desconsiderada, é a única maneira dos *campi* ou do IFC, ou de qualquer órgão, tentar ter argumentos pra poder angariar um orçamento maior”. O Entrevistado 19 complementa: “Eu acho que o número de alunos seria o ideal, que aí você tem de fato quanto se gasta, pelo menos a parte de manter o campus com serviços”. A literatura também considera o número de alunos um importante direcionador orçamentário e defende que as alocações devem reconhecer o número de matrículas (Rigby et al. 2020; Zierdt, 2009) A partir das entrevistas realizadas, observou-se que a falta de atualização dos indicadores para descentralização dos recursos é posta como uma dificuldade na adequação orçamentária entre os campi, conforme revela o Entrevistado 10: “Eu não vejo outra forma mais justa com indicadores. Porque como tu vai recompensar os que estão entregando melhores serviços à comunidade do que os que não estão”.

O comentário é alinhado com o direcionamento da NPM, que busca uma maior eficiência na Administração Pública e com os modelos de descentralização orçamentária utilizado por IES de outros países (Altundemir & Goksu, 2017; Blankenberger & Phillips, 2016; Jacob et al., 2018, Moraes et al., 2017). O uso de indicadores para alocação de verbas também é defendido pelo entrevistado 18: “Eu creio que sim, porque a gente talvez trabalhasse com números mais reais possíveis das nossas necessidades orçamentárias. Pode ser até que isso cause em alguns *campi* uma diminuição do orçamento, mas eu creio que traria um equilíbrio maior entre os custos e a nossa capacidade de atendimento dos estudantes”.

O entrevistado 3 trouxe que “o uso de indicadores seria uma influência positiva. A gente estaria falando de uma gestão por resultados de fato”, mas também ressalta que “existe uma certa dificuldade, um certo paradigma a ser ultrapassado entre a gestão de resultado e a gestão da educação enquanto meta social”.

Esta preocupação também está presente no comentário do entrevistado 5: “Acredito que os indicadores conseguiriam refletir o mérito da Instituição, o esforço da Instituição a ser contemplada com mais recursos. Claro que aí eu vou entrar naquele mérito que pode ser meio injusta essa comparação só de números”. O entrevistado 4 afirma que “os indicadores deveriam dar o *start* para alocação de recursos orçamentários”.

Entretanto, segundo Bonacin e Bonacin (2012) e Pires et al. (2010) as instituições possuem diferenças que dificultam a generalização de métodos e de resultados. O relato do Entrevistado 16 ilustra o supracitado: “Cada campus tem particularidades, tem especificidades, que de alguma forma

precisariam ser incorporadas nesse modelo de indicadores para que seja feita uma distribuição mais justa e que contemple essas diferentes realidades”.

O comentário do Entrevistado 16 aborda a heterogeneidade entre as instituições que também são discutidas na literatura que aponta que as diferenças entre as instituições devem ser observadas ao alocar os recursos orçamentários (Martins et al., 2022). Todavia, muitas vezes, a inclusão dessas divergências pode tornar o processo complexo e moroso (Jacob et al., 2018, Johns et al., 2020, Kenno & Sainty, 2017).

Nesse sentido, o Entrevistado 10 acredita que o valor destinado para *campi* deve ser discutido em rede, conforme explica seu relato: “Eu acredito que os campi devem influenciar o montante dentro da instituição, mas o montante para cada unidade orçamentária é discutido em rede”. Tal comentário corrobora que a definição do montante de cada campus deve ser resultante de um processo democrático, em que os gestores possam declarar a realidade de sua unidade na reunião do CODIR, na qual será decidido o valor destinado a cada Campus.

Sob tal perspectiva, bem como o posicionamento do IFC, depreende-se que os indicadores devem ser usados como balizadores para a elaboração da Matriz Orçamentária. Todavia, a Matriz deve ser discutida entre os dirigentes do órgão, desta forma alinhando critérios objetivos e subjetivos para a alocação dos recursos.

#### 4.5 Indicadores para maior envolvimento dos indivíduos

Nesta categoria foram analisados os relatos referentes ao reflexo que o uso dos indicadores para distribuição orçamentária teria nos agentes envolvidos com a instituição. Jacob et al. (2018) acreditam que o modelo orçamentário pode aumentar o envolvimento de funcionários com o sucesso da IES. Corroborando esse pensamento, o entrevistado 15 afirma que “todo mundo ia querer aumentar o orçamento para ver a escola crescer”.

No mesmo sentido, o entrevistado 2 aponta: “Tenho uma plena convicção de que os indicadores influenciariam. Porque nesse caso, como a gente vislumbraria: ‘olha, eu posso ter um pouco mais de recurso pra aplicar numa agricultora, ampliar as instalações, adquirir mais equipamentos’”. Os relatos indicam que o uso de critérios objetivos motivaria os servidores a alcançar melhores níveis dos indicadores, uma vez que se perceberiam como agentes ativos do processo orçamentário, assim como influenciadores do aperfeiçoamento do campus.

Entretanto, o entrevistado 7 acredita que basear o instrumento orçamentário nos indicadores não refletiria em um maior envolvimento de servidores sem que haja um movimento por parte dos gestores, “eu acredito que cada gestão e, cada unidade, deveriam envolver os agentes, os servidores, a comunidade técnica e docente para que daí faça esse acompanhamento dos indicadores”.

Por esse ângulo, o acréscimo de indicadores no processo de divisão orçamentária seria insuficiente, por si só, de provocar um aumento no envolvimento dos agentes, conforme ratifica Jacob et al. (2018). Para que isso ocorra, o uso dos indicadores deve ser acompanhado de ações de divulgação dos resultados e promoção do uso da PNP, promovendo as ações de transparência relatadas por Kenno e Sainty (2017) e Machado e Falsarella (2020).

#### 4.6 Necessidades de novos indicadores e limitações

Esta categoria explana a necessidade de criação de novos indicadores, aprimoramento dos já existentes e suas limitações. De acordo com o exposto nas categorias anteriores, ainda que dentro de uma organização, as unidades acadêmicas possuem singularidades que devem ser exploradas ao descentralizar as verbas orçamentárias. No estudo de caso realizado por Kenno e Sainty (2017) alguns reitores se mostraram preocupados que o modelo orçamentário baseado em atividades recomenda-se o fechamento de alguns programas. Nessa lógica, o Entrevistado 9 alerta que os indicadores sejam usados com cautela em situações de unidades acadêmicas em regiões menos

favorecidas visando a política de interiorização da educação: “Esses outros indicadores, que não só relação de matrículas, exigem um cuidado e uma leitura crítica e atenta, para que eles não se tornem instrumentos de diminuição de orçamento e fechamento de campus em lugares onde é fundamental a presença do Estado como responsável pela oferta da educação”.

O relato mencionado afirma que é necessário examinar além da unidade acadêmica, observando o ambiente em que o Campus está inserido e quais são as particularidades desse ambiente, corroborando a perspectiva de estudos anteriores (Jacob et al., 2018; Kenno & Saint, 2017; Martins et al. (2022). Nesse sentido, o Entrevistado 8 ressalta que os indicadores seriam um grande raio x da instituição, que proporcionam uma visão ampla e que devem ser usados para o aperfeiçoamento do órgão, segundo relato: “Considero a importância dos indicadores levantados no questionário justamente por entender que é necessário ter o diagnóstico, monitoramento e avaliação de cada um destes pontos na rede e na instituição”.

Tal realidade permite constatar, novamente, o aspecto da heterogeneidade entre as instituições educacionais (Jacob et al., 2018; Kenno & Saint, 2017), assim como reafirma a busca da eficiência em prol de interesses coletivos do IFC, ao invés de perpetuar uma lógica individualista. Diante da análise das entrevistas, constatou-se que a criação de novos indicadores pela PNP agregaria a discussão acerca da descentralização orçamentária.

O relato do entrevistado 12 reconhece: “Eu entendo que tenha outros indicadores que precisam ser incorporados pra gente corrigir esses desequilíbrios que nós temos internamente. Ai cada instituição precisa verificar quais são os desequilíbrios que tem para fazer essas correções”. Conforme exposto no comentário, evidenciou-se a necessidade, não apenas de incorporar novas métricas para distribuir o orçamento, mas também a atualização dos indicadores existentes de modo a permitir a correção de incongruências e facilitar a adequação orçamentária.

Convém destacar que a construção da PNP foi considerada um avanço para a Rede Federal, a partir da promoção do controle e monitoramento, por meio de indicadores e metas, das atividades de ensino. Ainda, a plataforma é atualizada anualmente, trazendo novas informações pertinentes à gestão educacional. Sob tal perspectiva, o CONIF e a PNP estudam a inclusão de novos indicadores, conforme exposto pelo Entrevistado 8: “Na verdade, os Pró-Reitores tiveram uma reunião com o MEC, em novembro de 2020, para inclusão de novos indicadores, que ainda estão em construção. Inclusive estou no grupo dos Pró-Reitores que estão trabalhando neles”.

O relato ratifica que estão sendo realizados estudos para adequação e inclusão de indicadores na PNP. Todavia, cabe ressaltar que o IFC ainda não faz uso, em sua totalidade, dos indicadores e metas já disponíveis na Plataforma. Neste sentido, compreende-se que os elementos dispostos na PNP são importantes para direcionar o planejamento estratégico do órgão, pois permitem uma visão holística da instituição. Todavia, os indicadores devem fundamentar o início da discussão sobre a distribuição orçamentária aos *campi*.

Ao investigar IES estadunidenses, Zierdt (2009) observou há um maior engajamento das instituições em dispor de instrumentos orçamentários que as auxiliem no alcance de seus objetivos e no uso de recursos escassos. Diante do exposto, com a análise da literatura e das categorias elencadas, infere-se que o IFC demanda de uma nova matriz para distribuição interna do orçamento para seus *campi*, com vistas a favorecer o engajamento das unidades, fortalecer o planejamento estratégico e aumentar a transparência dos critérios estabelecidos na alocação de recursos.

#### 4.7 Proposição de uma matriz orçamentária

Apesar de estudos anteriores proporem modelos de alocação orçamentária (Bonacin & Bonacin, 2012; Façanha & Marinho, 1996; Pires et al. 2010), cada instituição tem necessidades diferentes, visões políticas, poder e questões de controle que se destacam em cada contexto (Kenno & Sainty, 2017). Neste sentido, é recomendado que a organização utilize um mecanismo de gestão que considere as suas estratégias e singularidades (Rigby et al. 2020).

Neste tópico apresenta-se uma matriz para distribuição inicial dos recursos orçamentários entre os *campi* da IES. No entanto, os resultados desta metodologia podem ser acrescidos de critérios subjetivos conforme debate promovido pelos dirigentes da instituição. Como por exemplo, a alocação de mais recursos orçamentários em uma unidade acadêmica menos provida de estrutura física ou, ainda, com menos desenvolvimento regional.

Inicialmente, sugere-se extrair da PNP os dados dos indicadores do ano anterior a execução da matriz orçamentária, segregados por unidade acadêmica. A partir dos dados extraídos, calcula-se a proporção que cada unidade representa na totalidade do órgão, conforme a equação:

$$\text{Proporção do indicador} = \frac{\text{indicador por unidade}}{\text{Totalidade do indicador}}$$

O Índice IFC (IIFC) é calculado pela média aritmética ponderada, em que o grau de importância de cada número é representado por um peso, neste caso, pela moda (Tabela 1). O IIFC tem como objetivo verificar a tendência central dos indicadores e demonstrá-los em apenas um número.

$$\text{IIFC} = \frac{[(\text{IMEq} * \text{Moda}) + (\text{IEv} * \text{Moda}) + (\text{ITO} * \text{Moda}) + (\text{IITCD} * \text{Moda}) + (\text{IIEA} * \text{Moda})]}{\text{Total das Modas}}$$

Após a apuração do índice de cada unidade acadêmica, o percentual deverá ser aplicado sobre o montante de recursos orçamentários discricionários destinados aos *campi* do órgão, conforme apresentado na seguinte equação:

$$\text{Valor Campus} = \text{IIFC} \times \text{Montante de Orçamento Discricionário}$$

A partir da aplicação do IIFC sobre o montante orçamentário institucional, tem-se o total de recursos para cada unidade acadêmica, isto é, a matriz orçamentária proposta. Entretanto, ressalta-se, a partir das análises realizadas, que a matriz corresponde ao início da divisão orçamentária entre os *campi* do IFC, pois os gestores compreendem que os indicadores devem ser utilizados para iniciar a discussão acerca do montante orçamentário de cada unidade. Desta forma, em concordância com Kenno e Sainty (2017), o modelo orçamentário informará a alocação dos recursos, mas não determinará a alocação dos recursos. Portanto, essa matriz inicial deve ser debatida no Conselho de Dirigentes, o qual decidirá o montante final que será dispendido para cada Campus, com base no planejamento institucional, especificidades e necessidades das unidades.

Após a definição do valor orçamentário total para cada unidade, cabe a ela decidir o montante de recursos de custeio e o montante de recursos de investimentos, dentro dos limites estabelecidos pela matriz, de acordo com as suas necessidades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo concentrou-se em analisar a inclusão de critérios de desempenho, dispostos na PNP, em uma matriz orçamentária para alocação de recursos de uma IES às suas unidades acadêmicas. Por meio de um estudo de caso, verificou-se, a partir da percepção dos gestores, que a matriz orçamentária deve ser construída em conformidade com as diversas necessidades presentes na instituição.

Constatou-se que a redução orçamentária tem preocupado os gestores IES em relação a continuidade dos serviços educacionais a médio e longo prazo. Contudo, os gestores têm realizado melhorias na gestão dos recursos a fim de reduzir o impacto das perdas orçamentárias. Além disso, destacou-se a carência de indicadores de desempenho para iniciar a discussão da distribuição orçamentária entre as unidades acadêmicas do IFC. Por fim, foi proposta uma metodologia para descentralização de recursos com base em indicadores de acordo com a percepção dos gestores.

No que tange às contribuições acadêmicas, esta pesquisa avança a literatura de distribuição orçamentária na educação superior, sobretudo ao considerar os elementos de desempenho para a

construção de um índice ponderado que subsidie a descentralização de verbas orçamentárias às unidades acadêmicas. Desta forma, o estudo também contribui para a literatura de NPM ao utilizar critérios de desempenho para proposição da matriz orçamentária (Junqueira et al. 2018). Ainda, corrobora a agenda educacional global de diversos países (Verger & Mornand, 2015) e coopera com a integração entre o planejamento e o orçamento (Lu & Willoughby, 2015).

Como contribuições práticas, destaca-se a proposição da matriz orçamentária para tomadas de decisão dos gestores, assim como aumentar o grau de envolvimento dos indivíduos com a eficiência do órgão. Finalmente, no que diz respeito às contribuições sociais, esta pesquisa colabora com a busca pela eficiência na gestão pública, em especial, nas instituições públicas de ensino o que, possivelmente, permite a oferta de serviços com mais qualidade e em maior quantidade para a sociedade.

Quanto às limitações da pesquisa, ressalta-se a não participação de todos os gestores que foram convidados e o recorte transversal da pesquisa. Sobre as limitações metodológicas, apesar de que este não seja o objetivo deste trabalho e da abordagem empregada, é válido considerar a perspectiva dos gestores de outros institutos federais, a fim de promover comparações entre as unidades.

Sobre as recomendações para estudos futuros, acredita-se que o tema possa ser enriquecido com outras formas de analisar a distribuição interna de recursos orçamentários, assim como, a inclusão de novos indicadores de eficiência na matriz proposta. Ainda, poderão ser realizadas futuras validações em outros contextos para acompanhar resultados ao longo do tempo.

## REFERÊNCIAS:

- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2006). Doing qualitative field research in management accounting: Positioning data to contribute to theory. *Handbooks of management accounting research*, 1, 299-318.
- Altundemir, M. E. & Goksu, G. G. (2017). Performance-based budgeting on strategic planning: The case study in Turkish higher education system. *New Trends and Issues Proceedings on Humanities and Social Sciences*, 3(3), 263-270.
- Bardin, L. (2016) *Análise de conteúdo: edição revista e ampliada*. São Paulo, SP: Edições 70.
- Blankenberger, B., & Phillips, A. (2016). Performance funding in Illinois higher education: The roles of politics, budget environment, and individual actors in the process. *Educational Policy*, 30(6), 884-915.
- Bonacin, D., & Bonacin, D. (2012). Management model of educational institution according to basic funding sources. *Sport Science*, 5(1), 95-101.
- Canziani, A. et al. (2018) *Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas*. Brasília, DF: Edições Câmara.
- Carranza, G. (2015). *Administração geral e pública*. Salvador, BA: Juspodivm.
- Cavalcante, P. L. (2010). Orçamento por Desempenho: uma análise comparativa do modelo de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. *Revista de Gestão*, 17(1), 13-25.
- Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (2022). *Conif*. Recuperado de <https://portal.conif.org.br/br/>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Brasília, DF. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>
- Decisão TCU n. 408/2002-Plenário (2002). *Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão*. Brasília, DF. Recuperado de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NYA3ytNjD98J:portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/indicadores.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

- Dias, F. M., Teixeira, A., & Zamprogno, B. (2016). O processo de Interiorização dos Institutos Federais sob o aspecto da satisfação dos servidores. *Revista eletrônica Gestão e Serviços*, 7(2), 1692-1714.
- Dougherty, K. J., & Natow, R. S. (2020). Performance-based funding for higher education: how well does neoliberal theory capture neoliberal practice?. *Higher Education*, 80(3), 457-478.
- Duarte, M. (2019). A execução orçamentária do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais—2012 a 2015. *Educação, Escola & Sociedade*, 12(14), e201909-e201909.
- Emenda Constitucional n. 95, de 15 de Dezembro de 2016* (2016). Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>
- Façanha, L. O., & Marinho, A. (1996). Economia e administração da organização universitária: experiência de trabalho na UFRJ. *Revista de Administração Pública*, 30(6), 49-a.
- Fávero, L. P., & Belfiore, P. (2017). Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com Excel®, SPSS® e Stata®. Elsevier Brasil.
- Flick, U. (2008). *Introdução à pesquisa qualitativa*. Artmed editora.
- Gama Filho, J. S., Ribeiro, P. F. T. (2007). *Estados Unidos – Nova Inglaterra Mundo Afora: políticas públicas de financiamento à educação superior*. Brasília, DF: Teixeira Gráfica e Editora.
- Godoy, A. S. (Org.). (2017). Estudo de caso qualitativo. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. (ed. 2). São Paulo, SP: Saraiva.
- Instituto Federal Catarinense (2020). *Sobre o IFC*. Recuperado de <https://ifc.edu.br/sobre-o-ifc/>
- Jacob, W. J., Neubauer, D., & Ye, H. (2018). Financing trends in Southeast Asia and Oceania: Meeting the demands of regional higher education growth. *International Journal of Educational Development*, 58, 47-63.
- Johnes, G., Johnes, J., & Virmani, S. (2020). Performance and efficiency in Indian universities. *Socio-Economic Planning Sciences*, 81, 100834.
- Junqueira, E., Caliman, D. R., Frezatti, F., & Gonzaga, R. P. (2018). Fatores inibidores da institucionalização do processo orçamentário em uma instituição federal de ensino superior. *Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS*, 15(3), 178-192.
- Kenno, S., Lau, M., Sainty, B., & Boles, B. (2021). Budgeting, strategic planning and institutional diversity in higher education. *Studies in Higher Education*, 46(9), 1919-1933.
- Kenno, S. A., & Sainty, B. (2017). Revising the budgeting model: challenges of implementation at a university. *Journal of applied accounting research*, 18(4), 496-510.
- Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008* (2008). Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm)
- Lu, E. Y., & Willoughby, K. (2015). Performance budgeting in American states: A framework of integrating performance with budgeting. *International Journal of Public Administration*, 38(8), 562-572.
- Machado, E. N. C., & Falsarella, A. M. (2020). Nova gestão pública, educação e gestão escolar. *Revista online de Política e Gestão Educacional*, 372-389.

- Marinho, A. (1998). O aporte de recursos públicos para as instituições federais de ensino superior. *Revista de Administração Pública*, 32(4), 83-a.
- Martins, A. D., Gasparetto, V., & Lavarda, C. E. F. (2022). Avanço no custeio educacional: uma proposta de apuração de custos em uma instituição federal de educação. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, 8(2), 6-23.
- Moraes, R. C., Silva, M. P., Castro, L. C. (2017). *Modelos internacionais de educação superior: Estados Unidos, França e Alemanha*. São Paulo, SP: Editora Unesp.
- Moraes, G. H. et al. (2018). *Plataforma Nilo Peçanha: guia de referência metodológica*. Brasília, DF: Editora Evobiz.
- Pereira, L. C. B. (2002). Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, 53(1), 5-27.
- Plataforma Nilo Peçanha. (2020). *PNP 2020*. Recuperado de <http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/>
- Pires, J. S. D. B., da Rosa, P. M., & da Silva, A. T. (2010). Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para universidades públicas. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 239-270.
- Reis, C. Z. T., de Oliveira, A. R., Silveira, S. D. F. R., & Cunha, N. R. (2014). Variáveis Discriminantes do nível de institucionalização do modelo orçamentário nas Universidades Federais. *Ciencias da Administração*, 16(39), 83-100.
- Rigby, J., Kobussen, G., Kalagnanam, S., & Cannon, R. (2021). Implementing responsibility centre management in a higher educational institution. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 70(8), 2374-2392.
- Santos, A. R., Barbosa, F. L. S., Martins, D. F. V., & de Moura, H. J. (2017). Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(4), 276-285.
- Silva, C. A. T., Morgan, B. F., & Costa, P. (2004). Desenvolvimento e aplicação de uma metodologia para cálculo do custo-aluno de instituições públicas de ensino superior: um estudo de caso. *Brazilian Journal of Public Administration*, 38(2), 243-a.
- Soares, J. R., Bordin, R., & Rosa, R. D. S. (2019). Indicadores de gestão e de qualidade nas instituições federais de ensino superior brasileiras-2009-2016. *Revista Eletrônica de Administração*, 25, 215-239.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Londres: Sage.
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36, 599-622.
- Zierdt, G. L. (2009). Responsibility-centred budgeting: An emerging trend in higher education budget reform. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 31(4), 345-353.

#### Endereço dos Autores:

R. Roberto Sampaio Gonzaga – s/n  
Trindade, Florianópolis – SC – Brasil  
88040-900

**Apêndice A – Roteiro de entrevista****A. Caracterização do entrevistado:**

1. Nome:
2. Idade:
3. Formação:
4. Cargo público:
5. Tempo no cargo no IFC:
6. Função em exercício:
7. Tempo na função em exercício:
8. De que forma você está envolvido com o orçamento da instituição?

**B. Processo orçamentário:**

9. Sua unidade efetua o planejamento de atividades com base no orçamento? Comente.
10. Como ocorre o envolvimento dos setores administrativos com o processo orçamentário?
11. Como ocorre o envolvimento dos setores de ensino, pesquisa e extensão com o processo orçamentário?
12. Como ocorre a descentralização de recursos do IFC?
13. Comente, de forma geral, aspectos positivos e que necessitam melhoria na forma de descentralização dos recursos do IFC?
14. Como os *campi* podem influenciar sobre o montante que recebem de orçamento? Comente.

**C. Indicadores de Eficiência:**

15. Você conhecia os indicadores da Plataforma Nilo Peçanha?
16. Você acompanha as publicações dos indicadores da PNP?
17. Sua unidade acompanha a evolução dos indicadores da PNP?
18. Dentre os indicadores apresentados, quais você considera deveria ter maior relação com orçamento? (questionário)
19. Você acredita que o uso de indicadores aperfeiçoaria a descentralização orçamentária?
20. Você acredita que se o montante orçamentário recebido dependesse de indicadores haveria um maior envolvimento dos servidores com as metas da instituição e dos *campi*?