

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

FABIANE PERONDI

**ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM UMA
INSTITUIÇÃO DE ENSINO: ESTUDO DE CASO DO IFRS *CAMPUS*
FARROUPILHA**

Porto Alegre

2022

FABIANE PERONDI

**ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM UMA
INSTITUIÇÃO DE ENSINO: ESTUDO DE CASO DO IFRS *CAMPUS*
FARROUPILHA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade profissional, área de concentração Economia.

Orientador: Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues.
Coorientador: Prof. Dr. Róber Iturriet Avila.

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Perondi, Fabiane
Análise dos impactos dos cortes orçamentários em
uma instituição de ensino: estudo de caso do IFRS
campus Farroupilha / Fabiane Perondi. -- 2022.
105 f.
Orientador: Fabian Scholze Domingues.

Coorientador: Róber Iturriet Avila.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
BR-RS, 2022.

1. Emenda Constitucional 95/2016. 2. Educação. 3.
IFRS. I. Scholze Domingues, Fabian, orient. II.
Iturriet Avila, Róber, coorient. III. Título.

FABIANE PERONDI

**ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM UMA
INSTITUIÇÃO DE ENSINO: ESTUDO DE CASO DO IFRS *CAMPUS*
FARROUPILHA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade profissional, área de concentração Economia.

Orientador: Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues.
Coorientador: Prof. Dr. Róber Iturriet Avila.

Aprovado em: Porto Alegre, 30 de junho de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Róber Iturriet Avila – Coorientador
UFRGS

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco
UFRGS

Prof. Dr. Rafael Corrêa
IFRS

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha gratidão a todos que me ajudaram de diferentes formas ao longo deste período fundamental da minha vida acadêmica e profissional.

Primeiramente, à Deus pelo dom da vida e por me agraciar com seus insondáveis mistérios, nesse período tão importante de desenvolvimento.

Aos meus orientadores, Dr. Róber Iturriet Avila e Dr. Fabian Scholze Domingues, pela contribuição em cada fase da dissertação com sugestões que expandiram minha visão e conduziram a pesquisa de forma ininterrupta.

Especialmente agradeço ao César Viapiana, por contribuir em cada momento com todo carinho e zelo, principalmente nos momentos que exigiram maior foco e determinação.

Aos meus amados pais, Neosir e Lucia, pelo incentivo, carinho, compreensão e apoio na realização de mais um sonho. Obrigada por entender minha ausência em alguns momentos e por toda confiança depositada em mim.

Ao meu amigo Lucas Miguel Hallmann, por toda disponibilidade e ajuda, agradeço por sempre estar disposto a atender meus questionamentos e dificuldades.

À secretaria do PPGE pela disponibilidade e prontidão em cada demanda, auxiliando sempre em todas as dúvidas de maneira agil.

Gostaria de expressar minha gratidão a instituição que acolheu minha pesquisa, IFRS *campus* Farroupilha. A qual foi aberta a proposta dessa dissertação e participou ativamente por meio da expertise de seu pessoal, dados e disponibilidade de tempo de diversos servidores. Em especial, agradeço aos diretores que, apesar de suas agendas lotadas, se colocaram à disposição para auxiliar e enriquecer essa pesquisa.

Ao setor financeiro do *campus* Farroupilha, Janaina, Rafael e Tatiane, por toda assistência e apoio nesse período, sem todo suporte profissional que me proporcionaram talvez esse sonho não teria sido possível.

Agradeço aos professores do mestrado profissional em economia da UFRGS que se dispuseram a fazer tanto esforço para transmitir seus conhecimentos, mesmo por meios não tradicionais, neste momento tão delicado e de tantas mudanças em que vivemos.

RESUMO

A presente pesquisa visa demonstrar se a Emenda Constitucional (EC) 95/2016 afetou o Instituto Federal de Ciências e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) *campus* Farroupilha e, em caso positivo, de que maneira. O objetivo central é examinar, em colaboração com o *campus* Farroupilha, como a instituição recebeu a aprovação da nova regra do Teto de Gastos, como ela impactou a instituição e quais estratégias a administração utilizou para continuar cumprindo a missão do IFRS apesar do congelamento orçamentário. Com isso, foi necessário realizar uma avaliação anual dos dados financeiros e orçamentários do *campus* a fim de estabelecer uma linha de respaldo para comparar os dados de anos anteriores à promulgação da emenda. O período de análise foi fixado para os anos de 2013 a 2020. Para uma elucidação e contextualização mais precisa dos fatos, foram realizadas entrevistas com os diretores responsáveis pela execução do orçamento. Elas serviram também para compreender, além da visão orçamentária, quais foram as estratégias utilizadas frente ao congelamento orçamentário em vigor. Como resultado, verificou-se que as despesas liquidadas reais e o orçamento apresentaram queda ao longo do período estudado. Com isso, foi possível concluir que a EC 95/2016 impactou negativamente o orçamento do *campus* Farroupilha, mas não foi exclusivamente responsável, uma vez que o *campus* também apresentou reduções financeiras/orçamentária anteriores à promulgação da emenda. Em função das reduções, não somente a área da educação foi impactada, mas também a economia da região.

Palavras-chaves: Emenda Constitucional 95/2016. Educação. IFRS.

ABSTRACT

This research aims to demonstrate if the Constitutional Amendment (EC) 95/2016 affected the Instituto Federal de Ciências e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) Campus Farroupilha and, if so, in what way. The main objective is to examine, in collaboration with the Farroupilha campus, how the institution received the approval of the new Spending Ceiling rule, how it impacted the institution, and what strategies the administration used to continue fulfilling the IFRS mission despite the budget freeze. As a result, it was necessary to conduct an annual evaluation of the campus' financial and budgetary data to establish a baseline to compare data from years prior to the enactment of the amendment. The period of analysis was set for the years 2013 to 2020. For a precise elucidation and contextualization of the facts, the interviews were carried out with the directors responsible for executing the budget. They also served to understand, in addition to the budgetary vision, which strategies were used in the face of the budget freeze in force. As a result, it was found that the actual settled expenses and the budget fell over the period studied. With this, it was possible to conclude that EC 95/2016 impacted in a negative way the Farroupilha campus budget, but was not exclusively responsible since the campus also presented financial/budget reductions prior to the enactment of the amendment. Due to the reductions, not only the education area was impacted, but also the region's economy.

Keywords: Constitutional Amendment 95/2016. Education. IFRS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Perfil dos salários por ano de educação e experiência em 2002	26
Figura 2 – Distribuição Geográfica dos Campi IFRS.....	31
Figura 3 – Círculo Vicioso da Austeridade	52
Figura 4 – Receita Líquida e Despesa Total do Governo Central, acumuladas em 12 meses, em R\$ bilhões correntes – jan./2004 – jun./2021.....	54

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Despesa em Educação Básica como porcentagem do PIB entre 2000 e 2018	20
Gráfico 2 – Despesa em Educação Superior como porcentagem do PIB entre 2000 e 2018	25
Gráfico 3 – Remuneração Média (em Reais) x Grau de Instrução - 2018 (a preços de dez/2018)	27
Gráfico 4 – Unidades da rede federal de educação profissional - 1909 - 2014	29
Gráfico 5 – Taxa média de desemprego nas regiões metropolitanas	49
Gráfico 6 – Variação do PIB (%) Brasil 2010 - 2020	50
Gráfico 7 – Percentual da taxa de investimento em relação ao PIB (%) entre 2010 e 2020	50
Gráfico 8 – Resultado Primário como porcentagem do PIB (2013 a 2020)	53
Gráfico 9 – Variação do total das despesas liquidadas IFRS <i>campus</i> Farroupilha 2013-2020	66
Gráfico 10 – Despesa corrente a preços constantes X número de matrículas IFRS Farroupilha 2013-2020	70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Nota de países selecionados no PISA em matemática x RNB per capita em dólar	19
Quadro 2 – Cursos IFRS <i>Campus</i> Farroupilha.....	33
Quadro 3 – As relações entre eficácia e eficiência.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução das Matrículas em Instituições Públicas e Privadas do Brasil 1961-1980	23
Tabela 2 – Orçamento <i>campus</i> Farroupilha - valor nominal.....	65
Tabela 3 – Despesas nominais liquidadas	65
Tabela 4 – Despesas anuais IFRS <i>campus</i> Farroupilha a preços constantes 2013-2020	66
Tabela 5 Orçamento <i>campus</i> Farroupilha a preços constantes, 2016-2020	68
Tabela 6 – Despesa corrente por matrícula a preços constantes, 2013-2020	71
Tabela 7 – Bolsas a preços constantes, IFRS <i>campus</i> Farroupilha - 2013-2020.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
CEFETs	Centros Federais de Educação Tecnológica
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa da UFRGS
CF	Constituição Federal
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisas
CWUR	<i>Center For World University Rankings</i>
EC	Emenda Constitucional
EAFs	Escolas Agrotécnicas Federais
ETFAR	Escola Técnica de Farroupilha
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IFRS	Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
IFs	Institutos Federais
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MTO	Manual Técnico Orçamentário
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNE	Planos Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
RNB	Renda Nacional Bruta
STF	Supremo Tribunal Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira

SUS	Sistema Único de Saúde
UNEDs	Unidades Descentralizadas de Ensino
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 EDUCAÇÃO NO BRASIL	18
2.1 EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	19
2.2 ENSINO SUPERIOR NO BRASIL	21
2.3 IMPACTOS DA EDUCAÇÃO NA RENDA	25
2.4 ESTRUTURAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL	28
2.4.1 Instituto Federal do Rio Grande Do Sul – <i>campus</i> Farroupilha	31
3 GESTÃO, ORÇAMENTO E CONTAS PÚBLICAS	34
3.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO	38
3.2.1 Princípios orçamentários	39
3.2.1.1 Princípio da unidade ou totalidade	39
3.2.1.2 Princípio da universalidade	40
3.2.1.3 Princípio da periodicidade/ anualidade	41
3.2.1.4 Princípio da exclusividade	42
3.2.1.5 Princípio do orçamento bruto	42
3.2.1.6 Princípio da não vinculação da receita de impostos.....	43
3.2.2 Conceitos orçamentários	44
3.2.2.1 Despesa pública	44
3.2.2.2 Etapas da execução da despesa no Brasil.....	45
3.2.2.3 Natureza da despesa	46
3.3 CONTEXTO MACROECONÔMICO	48
3.4 EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016.....	54
4 IMPACTO DO CORTE ORÇAMENTÁRIO NO IFRS <i>CAMPUS</i> FARROUPILHA .	62
4.1 METODOLOGIA	62
4.2 ESTUDO DE CASO: O IFRS <i>CAMPUS</i> FARROUPILHA.....	64
4.3 ANÁLISE DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS DO IFRS <i>CAMPUS</i> FARROUPILHA	64
5 CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS	79
APÊNDICE A – ENTREVISTA AO DIRETOR A	88
APÊNDICE B – ENTREVISTA AO DIRETOR B	95

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	
.....	102
ANEXO A – INSTITUTOS FEDERAIS.....	104

1 INTRODUÇÃO

O amadurecimento dos diferentes níveis de educação exerce influência no desenvolvimento social e econômico de um país. Em países mais desenvolvidos é possível verificar o papel de destaque que a educação possui. De modo geral, os indicadores na área educacional desses países são destaque por seu elevado desempenho. A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) enfatiza a importância da educação como um componente essencial para o progresso da humanidade.

O Brasil, segundo Helene (2015), já foi considerado um dos piores países do mundo em termos de distribuição de renda. A educação se torna uma das ferramentas essenciais no desenvolvimento dos indivíduos e conseqüentemente do país. Conforme Barbosa Filho e Pessoa (2008), países que apresentam níveis baixos de educação produzem pobreza e desemprego à população, além de contribuir para o aumento da desigualdade de renda.

Como afirmam Fernandes e Mendes Filho (2000), embora a desigualdade salarial desempenhe um papel significativo na vida dos brasileiros, a característica que mais chama a atenção, em termos de indicadores de renda, é o efeito que o nível de educação exerce sobre os salários. À medida que o nível de escolaridade aumenta, a renda do brasileiro cresce a uma taxa muito superior ao que se observa internacionalmente. Essa sensibilidade na taxa de crescimento salarial, segundo os pesquisadores, coloca a educação como uma das características mais importante na explicação da disparidade de renda no Brasil.

É a partir do direito ao acesso à educação, conforme o Artigo 205 da Constituição Federal (CF), que a população adquire conhecimento, aprimora suas competências e exerce sua cidadania de forma consciente. Como resultado, o acesso a diferentes níveis educacionais desempenha um papel vital no desenvolvimento econômico e cultural dos indivíduos e da sociedade.

A educação no Brasil é verticalizada e se subdividem em dois níveis: Educação Básica e Educação Superior. Uma das formas de acessar a educação é por meio da rede pública, a qual em 2019 foi responsável por educar cerca de 85% dos estudantes em nível básico do país, segundo o Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística (IBGE). A educação básica no Brasil é o nível de ensino que mais recebe recursos públicos, considerando o repasse total das três esferas governamentais (União,

Estados e Municípios), apesar disso, em níveis internacionais a educação básica apresenta indicadores muito abaixo de grandes potências mundiais.

O segundo nível da educação verticalizada no Brasil é o ensino superior, ele oportuniza os indivíduos a se desenvolverem e a desenvolver o país por meio de ferramentas de pesquisa e inovação. No ano de 2020, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2020), haviam 304 instituições de ensino superior públicas, sendo responsáveis, naquele ano, por aproximadamente 2 milhões de matrículas no nível superior.

As instituições de ensino da rede pública, tanto de ensino básico quanto superior, prezam o ensino gratuito e de qualidade e são mantidas, conforme Amaral (2003), com a arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições) pagos pela população. Segundo o autor, esses tributos formavam o Fundo Público Federal (FPF), que financiava os programas do governo relacionados à educação, saúde, assistência social, entre outros. No entanto, em decorrência da desaceleração econômica do país nos últimos anos e às mudanças na Constituição Federal, os gastos governamentais em educação tornaram-se mais restritos, necessitando maior prudência na alocação de recursos e exigindo dos gestores elevada eficiência e eficácia para seguir atendendo as demandas da comunidade, sem perder a qualidade na prestação de serviço.

A promulgação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 impactou de forma significativa o sistema educacional. Por meio dela houve alteração no regime fiscal e foi estabelecido limites de gastos para as despesas primárias. Essa mudança foi uma tentativa de controlar a ascendência da dívida pública e a falta de recursos para as despesas primárias do governo. Por meio dessa alteração, o valor destinado às despesas primárias do governo federal foi “congelado” a valores de 2016 para os próximos vinte anos, apenas sendo acrescido da inflação acumulada no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ao longo dos anos.

Isso significa que os repasses de recursos destinados à educação não mais serão realizados conforme o artigo nº 212 da CF/1988, onde estava determinado um percentual mínimo de responsabilidade da União, Estados e Municípios. Diante disso, essa pesquisa tem como norte a seguinte questão: “Quais foram os impactos gerados pela aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, no Instituto Federal de Ciências e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) *campus* Farroupilha, e quais foram

as estratégias utilizadas para otimizar a prestação de serviço sem perder a qualidade do ensino?”.

Nesta perspectiva, os objetivos específicos desta pesquisa dedicam-se a:

- a) Apresentar um breve histórico da educação no Brasil;
- b) Analisar a importância da educação, básica e superior, e os impactos econômicos e sociais gerados por ela;
- c) Compreender a estruturação e o objetivo central da autarquia IFRS, a qual é o foco principal desta pesquisa;
- d) Compreender os conceitos e princípios da administração pública;
- e) Contextualizar a base econômica brasileira no período estudado (2013 a 2020);
- f) Realizar o levantamento das matrículas do IFRS *campus* Farroupilha no período proposto, para a elaboração e comparação da despesa anual corrente por matrícula;
- g) Verificar o histórico financeiro e orçamentário a fim de compreender como a EC 95/2016 atingiu o IFRS *campus* Farroupilha;
- h) Entrevistar os diretores responsáveis pela elaboração orçamentária para melhor compreender as estratégias utilizadas nos anos em que houve redução no repasse de recursos.

Pela importância que a educação exerce sobre o país de forma econômica e social, esse tema de pesquisa torna-se vital para que seja possível verificar o quanto as alterações no repasse de recursos públicos para essa área alteraram o desenvolvimento da educação, impactando toda uma região.

Referente à metodologia abordada, trata-se de uma pesquisa aplicada, quantitativa e qualitativa. Como o objetivo principal dessa pesquisa é a compreensão, através da análise de dados e entrevistas, dos impactos gerados com a promulgação da EC 95/2016 ao IFRS *campus* Farroupilha, bem como as estratégias utilizadas pela gestão para manter a qualidade do ensino em meio a mudanças orçamentárias, essa pesquisa se caracteriza também como exploratória.

Em relação ao método abordado, por se tratar de uma pesquisa para compreender as estratégias da gestão em períodos de redução orçamentários, aplicou-se: a pesquisa bibliográfica como fonte de referência; a pesquisa documental, por meio de documentos oficiais do IFRS *campus* Farroupilha para entender a

realidade a qual a gestão está inserida; e o estudo de caso para analisar os procedimentos definidos pela gestão.

Como resultado dessa pesquisa espera-se não apenas verificar se a alteração constitucional por meio da emenda 95/2016 impactou de alguma forma o funcionamento do IFRS *campus* Farroupilha demonstrando quais foram esses impactos, como também trazer à luz as estratégias que a gestão teve que aderir para se adaptar à nova realidade orçamentária sem perder o foco na missão da instituição: “Ofertar educação profissional, científica e tecnológica, pública, gratuita e de qualidade, promovendo a formação integral de cidadãos [...]” (PDI 2019 a 2023).

Quanto à estruturação do trabalho, este conta com mais 3 Capítulos. No Capítulo 2 é contextualizada a situação da educação básica no país comparado a países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), além de demonstrar os percentuais (em relação ao Produto Interno Bruto - PIB) de destinação de recursos públicos que esse nível educacional recebeu. Também é abordado um breve histórico da educação superior no Brasil, a expansão das faculdades e do número de matrículas em 20 anos, o histórico de recebimento de recursos públicos e os impactos que os diferentes níveis de educação exercem na renda dos indivíduos. Por fim, o capítulo apresenta uma breve contextualização da estrutura dos Institutos Federais e a criação do *campus* Farroupilha.

No Capítulo 3 é abordada a importância da administração pública, seus princípios norteadores e a relevância do planejamento na gestão de gastos. Também neste capítulo será contextualizada brevemente a situação macroeconômica do Brasil ao longo do período escolhido para este estudo – 2013 a 2020 –, além de destacar as mudanças trazidas pela promulgação da Emenda Constitucional 95/2016.

Já o Capítulo 4 trata da metodologia abordada para a realização dessa pesquisa. Também serão apresentadas as despesas liquidadas do período e os dados orçamentários disponibilizados pela instituição para a pesquisa. Para contextualizar a análise de dados, são apresentadas as entrevistas realizadas com os diretores responsáveis pelas medidas estratégicas do orçamento. Por fim, no Capítulo 5 apresentam-se as considerações finais.

2 EDUCAÇÃO NO BRASIL

A educação está regularmente em evidência, principalmente em países desenvolvidos e em desenvolvimento, por conceder às pessoas instrumentos que possibilitam autonomia e independência (ABREU, GUSKE e GARCIA, 2015). A educação está no centro do desenvolvimento pessoal e da sociedade, segundo a UNESCO (2010) a missão da educação é possibilitar que todos, sem exceção, possam resplandecer seus talentos e sua criatividade potencial, o que requer a cada um apropriar-se de suas responsabilidades e realizar seus projetos pessoais buscando um mundo mais justo.

A educação, em um país com tanta disparidade como o Brasil, se torna essencial em todos seus níveis de ensino. Conforme a Constituição Federal (CF) de 1988, em seu Artigo 205, a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da família; ela conta com a colaboração da sociedade para incentivar e colaborar com o objetivo de atingir o desenvolvimento individual das pessoas, além de contribuir para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A estrutura da educação no Brasil é vertical e divide-se em dois níveis que se sucedem: Educação Básica e Educação Superior. Conforme Cavalcante (2000) a Educação Básica, formada por três níveis de ensino (educação infantil, educação fundamental e ensino médio), tem como objetivo desenvolver o aluno, garantindo a formação necessária para o exercício da cidadania e meios que possibilitam o desenvolvimento no ambiente educacional superior e corporativo. O segundo nível da estrutura vertical é a Educação Superior, a qual abrange instituições de ensino superior públicas e privadas, em variados graus de abrangência ou especialização. Para ingressar nesse nível, o aluno precisa ter concluído o ensino médio (ou equivalente) e ser aprovado em processo seletivo.

Diante disso, nesse capítulo será contextualizada a situação da educação básica no país, seus indicadores quando comparado a países membros da OCDE, e o histórico de investimento em relação ao PIB que a educação básica recebeu entre os anos 2000 e 2018.

Também será abordada, brevemente, a história do ensino superior: a criação das primeiras universidades e do Ministério da Educação pelo Governo Federal; a expansão e os avanços da educação superior no Brasil; o aumento expressivo no número de matrículas em 20 anos; os percentuais de investimentos que o governo

destina para a área; e os impactos que os diferentes níveis de educação exercem na renda dos indivíduos.

Por fim, o capítulo trará a história do IFRS com ênfase ao *campus* Farroupilha, foco dessa pesquisa, tornando possível compreender como seus cursos foram pensados para melhor atender a comunidade da região.

2.1 EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Segundo a avaliação do ano de 2018 realizada pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), a qual tem o objetivo de gerar indicadores que avaliam a qualidade da educação básica do país, o Brasil ficou no ranking mundial entre as notas mais baixas nas três áreas pesquisadas: leitura, matemática e ciências. Na área de matemática o Brasil atingiu uma média de 384 pontos, enquanto a média dos países da OCDE foi de 489 pontos. No quadro abaixo encontram-se os países que tiveram as melhores médias na avaliação de matemática e fazem parte da OCDE (Japão, Canadá e Dinamarca), seguido de sua Renda Nacional Bruta (RNB) per capita em dólar. O cálculo realizado para encontrar a RNB per capita é o resultado da conversão da RNB do país para dólares americanos (utilizando o método Atlas do Banco Mundial), dividido pelo total da população.

Quadro 1 – Nota de países selecionados no PISA em matemática x RNB per capita em dólar

Países	Nota PISA em matemática	RNB per capita em dólar (2018)
Japão	527	\$41.150,00
Canadá	512	\$44.990,00
Dinamarca	509	\$61.020,00
Membros OCDE	489	\$38.945,40
Brasil	384	\$9.080,00

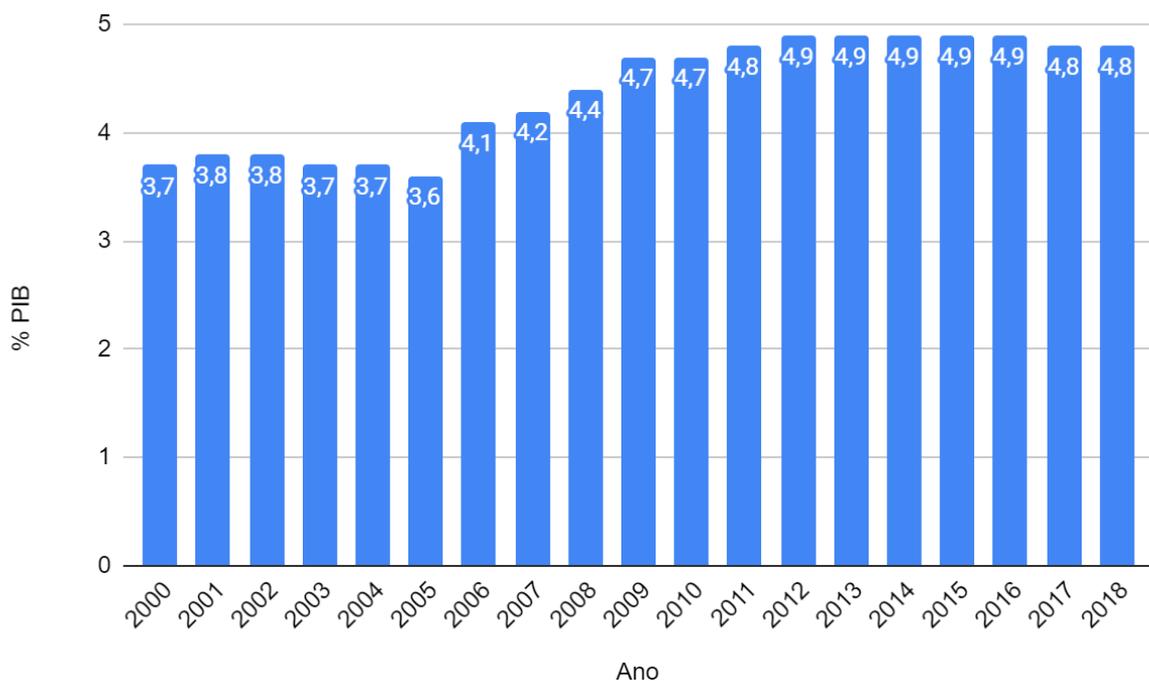
Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em PISA (2018) e The World Bank (2018).

Comparado a países do topo do ranking e à média dos resultados obtidos pelos países da OCDE em matemática, o Brasil obteve uma pontuação inferior em mais de 100 pontos. A fim de tornar a comparação com parâmetros relacionados à realidade socioeconômica, faz-se necessário analisar outros dados que demonstram a realidade do país quando comparado aos membros da OCDE, como a renda nacional bruta

(RNB) per capita. Conforme os dados disponíveis no The World Bank, no ano da análise (2018) e nos antecessores o Brasil apresentou renda nacional bruta per capita inferior não só aos primeiros colocados no ranking do PISA em matemática, como também à maioria dos países participantes dessa avaliação. É possível observar que a RNB per capita do país oportuniza condições materiais para a qualidade da educação básica do mesmo, sendo a renda uma variável a ser levada em consideração na busca pela melhoria do ensino.

Essa colocação no PISA demonstra o aumento de atenção que a educação básica necessita receber. Nos últimos anos, conforme dados disponibilizados pelo INEP, as despesas com educação básica dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) apresentou pequenos crescimentos e períodos de estabilidade. Entre os anos de 2000 a 2005 a despesa do governo foi por volta de 3,7% do PIB, houve um crescimento entre 2006 e 2009 chegando a 4,7%, percentual que perdurou nos anos seguintes com variação positiva máxima de 0,2 p.p (conforme apresentado no gráfico 1). Apesar de ser a área da educação que mais recebe recursos, não se revela suficiente para atingir a todos os brasileiros que precisam e prezam pela qualidade da educação básica.

Gráfico 1 – Despesa em Educação Básica como porcentagem do PIB entre 2000 e 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em INEP (2020).

O indicador da taxa de analfabetismo no país, segundo estudos do IBGE, denota que a cada ano mais brasileiros deixam essa situação. Enquanto em 2018 o percentual da população brasileira que não sabia ler ou escrever era de 6,8%, em 2019 esse percentual foi reduzido para 6,6%. Contudo, o estudo mostra que ainda há no país 11 milhões de pessoas analfabetas. Demonstrando a importância de aumentar a acessibilidade ao ensino básico.

Embora o ingresso ao ensino básico seja fundamental, o ensino superior abre novos caminhos no desenvolvimento pessoal e do país, por meio de pesquisas e inovações que contribuem para o desenvolvimento do Brasil. Deste modo, em seguida será abordado o segundo nível da estruturação vertical de ensino, o ensino superior, e seu histórico no Brasil ao longo dos anos, juntamente com a destinação de recursos do Estado para a área.

2.2 ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

O ensino superior vem demonstrando ascensão no Brasil e, para Severino (2007), o ensino nas universidades visa atingir três objetivos: o primeiro é a formação profissional, mediante a técnicas de ensino/aprendizagem as quais suscitam habilidades e competência técnica; o segundo objetivo é a formação do aluno por meio dos métodos e conteúdo das diversas especializações; e o terceiro objetivo por fim, é formar cidadãos, conscientizando o aluno no sentido de sua existência histórica, pessoal e social.

Os primeiros registros de ensino superior, conforme Cavalcante (2000), foram na colonização do Brasil em meados de 1759, quando os Jesuítas conseguiram a permissão de conferir o grau de Mestre em Artes em um Colégio da Bahia, não conseguindo, entretanto, fazer do colégio uma universidade. Após a expulsão dos Jesuítas, perdeu-se a ideia de ensino superior, a qual só voltou com a chegada da família real no país no início do século XIX, quando houve a necessidade imediata da corte, surgindo, assim, cursos superiores profissionalizantes.

A criação da primeira universidade brasileira, conforme Stallivieri (2007), ocorreu cerca de cem anos após a independência do Brasil no ano de 1920 no Rio de Janeiro com o nome de Universidade do Rio de Janeiro. Logo após, em 1924, surgiu a Associação Brasileira de Educação (ABE), criada para promover debates sobre

questões importantes para a educação nacional, por meio da influência da ABE foram redigidas leis, como os planos e diretrizes nacionais de educação (OLIVEN, 2002).

Em 1930, com o presidente Getúlio Vargas no comando do país, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, até então a parte educacional era função do Departamento Nacional do Ensino, associado ao Ministério da Justiça (Ministério da Educação - MEC, 2020). Entre 1931 a 1961, conforme Stelzer, Deligdisch e Gonçalves (2011), vigorou o decreto 19.851/1931, o qual foi conhecido como Estatuto das Universidades Brasileiras. Ele trouxe importantes regulamentações, como a obrigatoriedade da unidade universitária em oferecer ao público pelo menos três dos seguintes cursos superiores: faculdade de direito, faculdade de medicina, faculdade de engenharia, faculdade de educação ciências e letras. O decreto também tornou possível a criação de novas universidades, podendo ocorrer por meio público (Federal, Estadual) ou privado.

A partir dos anos 30, as universidades no Brasil se expandiram consideravelmente, porém seu principal foco era no ensino, a institucionalização da pesquisa nas universidades somente surgiu nos anos 40. O Instituto de Biofísica criado em 1946 é um exemplo do avanço da pesquisa e do estímulo do intercâmbio científico, sua criação teve como objetivo a pesquisa e a formação de novos pesquisadores, um dos incentivadores e famoso pesquisador, foi Carlos Chagas Filho o qual fez inúmeras descobertas científicas, através da pesquisa (FÁVERO, 2010).

Na década de 50, mais especificamente em 1951, foi promulgada a lei de criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), de acordo com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2020), por meio do conselho ampliaram-se os projetos de pesquisa e houve um aumento significativamente do número de pesquisadores brasileiros desenvolvendo pesquisas no exterior, o Ministério afirmou que:

A lei de criação do Conselho estabelecia como suas finalidades promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica, mediante a concessão de recursos para pesquisa, formação de pesquisadores e técnicos, cooperação com as universidades brasileiras e intercâmbio com instituições estrangeiras. (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 2020)

Apesar dos avanços na educação superior, até o final dos anos 50 as universidades eram vistas como elitistas, com um sistema catedrático, o qual

inviabilizava a carreira universitária dos professores. Visto que somente o professor vitalício, catedrático, tinha poder de decisão sobre a sua área de conhecimento, e escolhia e demitia seus auxiliares. Em uma tentativa de renovação os estudantes e intelectuais nos anos 60 debatiam a nova universidade: popular, deselitizada, com ingresso de estudantes de forma classificatória por vestibular, com estrutura organizacional por departamentos que em conjunto tomariam todas as decisões, e com carreira aberta determinada pela titulação acadêmica, tornando-se livre dos catedráticos. Essa nova universidade foi possível em virtude da lei da Reforma Universitária aprovada em 1968 pelo congresso nacional (SAMPAIO, 1991).

Além disso, a Reforma Universitária estabeleceu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a dedicação exclusiva dos professores valorizando a produção científica e criando condições propícias para o desenvolvimento de pós-graduações e atividades científicas (OLIVEN, 2002).

O ensino superior passou por períodos distintos na década de 60, especialistas em educação superior afirmam que os anos 60 foram anos de repressão e expansão para as universidades brasileiras. Segundo a autora Sampaio (1991), em pleno regime militar, o ensino superior era visto pelos governantes como uma questão de polícia e disciplina. Houve substituições de reitores eleitos nas universidades por militares, demissão de professores, prisão de alunos e a obrigatoriedade da educação cívica.

Ao mesmo tempo que ocorria uma certa turbulência, conforme Oliven (2002), houve uma crescente procura por vagas pelos estudantes, em 1968 o setor privado criou inúmeras faculdades nas regiões de maior demanda. Em 1980 metade dos alunos concluintes do ensino médio estavam se matriculando no ensino superior. O quadro 1, a seguir, exhibe o crescimento do número de matrículas nas faculdades, tanto públicas quanto privadas, entre 1961 e 1980.

Tabela 1 – Evolução das Matrículas em Instituições Públicas e Privadas do Brasil 1961-1980
(continua)

Ano	Total de Matrículas	Matrículas Instituições Privadas	Matrículas Instituições Pública
1961	98.892	43.560	55.332
1962	107.299	43.275	64.024
1963	124.214	47.428	76.786
1964	142.386	54.721	87.665
1965	155.781	68.194	87.587
1966	180.109	81.667	98.442

(conclusão)

Ano	Total de Matrículas	Matrículas Instituições Privadas	Matrículas Instituições Pública
1967	212.882	91.608	121.274
1968	278.295	124.496	153.799
1969	342.886	157.826	185.060
1970	425.478	214.865	210.613
1971	516.397	309.134	207.263
1972	688.382	409.971	278.411
1973	772.800	472.721	300.079
1974	937.593	596.565	341.028
1975	1.072.548	662.323	410.225
1976	1.044.472	648.862	395.610
1977	1.137.070	708.554	428.516
1978	1.267.559	779.592	487.967
1979	1.298.331	808.253	490.078
1980	1.345.000	852.000	493.000

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Sampaio (1991).

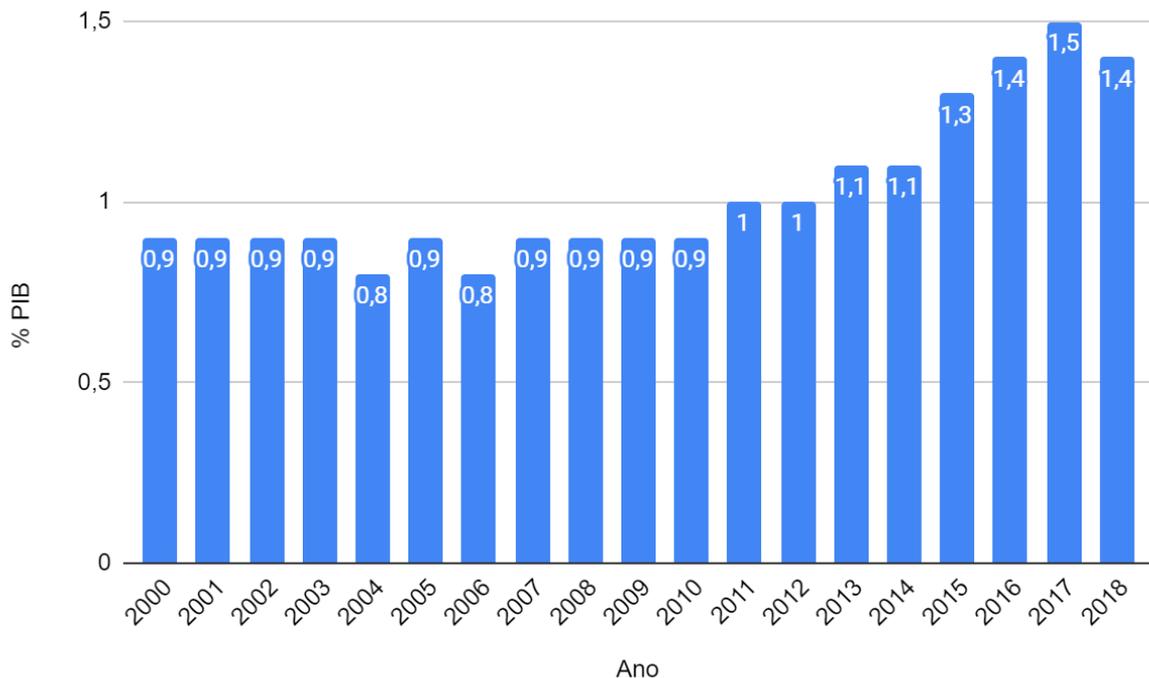
Percebe-se que até 1969 as universidades públicas eram responsáveis pelo maior número de matrículas, em 1970 com o avanço das faculdades privadas isso acabou se invertendo.

A década de 90 foi marcada, assim como anteriormente, pelo crescimento do acesso às instituições de ensino superior, em 1998 o Brasil registrou 2.125.958 de matrículas. A década também contou com a promulgação da Lei 9.394/96 a qual estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. Por meio dela foi estabelecido o direito do acesso da população à educação gratuita e de qualidade (MARTINS, 2003). Houve alterações na lei nos anos subsequentes, mas para os especialistas da área é a lei mais importante para a educação no Brasil.

De acordo com dados do Censo de Educação Superior de 2020 disponibilizados pelo INEP, há na atualidade 304 instituições de ensino superior públicas mantidas pelo governo, sendo responsáveis por cerca de 2 milhões de matrículas no ensino superior brasileiro. E apesar de diversas especulações sobre os expressivos repasses de valores do Estado para a educação superior, os valores absolutos estão bem abaixo em comparação aos valores do ensino básico. Em 2018, conforme dados mais recentes disponibilizados pelo INEP, o percentual de repasse orçamentário foi de 1,4% do PIB. Assim como na educação básica, o percentual de

despesa em educação superior demonstrado no gráfico 2 corresponde ao investimento total dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal).

Gráfico 2 – Despesa em Educação Superior como porcentagem do PIB entre 2000 e 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em INEP (2020).

A importância da educação para o desenvolvimento individual e da sociedade de um país é abordada por inúmeros autores. O tópico a seguir irá tratar do impacto gerado pelo acesso à educação na renda dos indivíduos.

2.3 IMPACTOS DA EDUCAÇÃO NA RENDA

A UNESCO (2010) defende que a educação é o meio para o desenvolvimento da sociedade. Barbosa Filho e Pessôa (2008), mostram que o baixo nível de escolaridade do Brasil é um dos principais fatores responsáveis pela pobreza e desemprego.

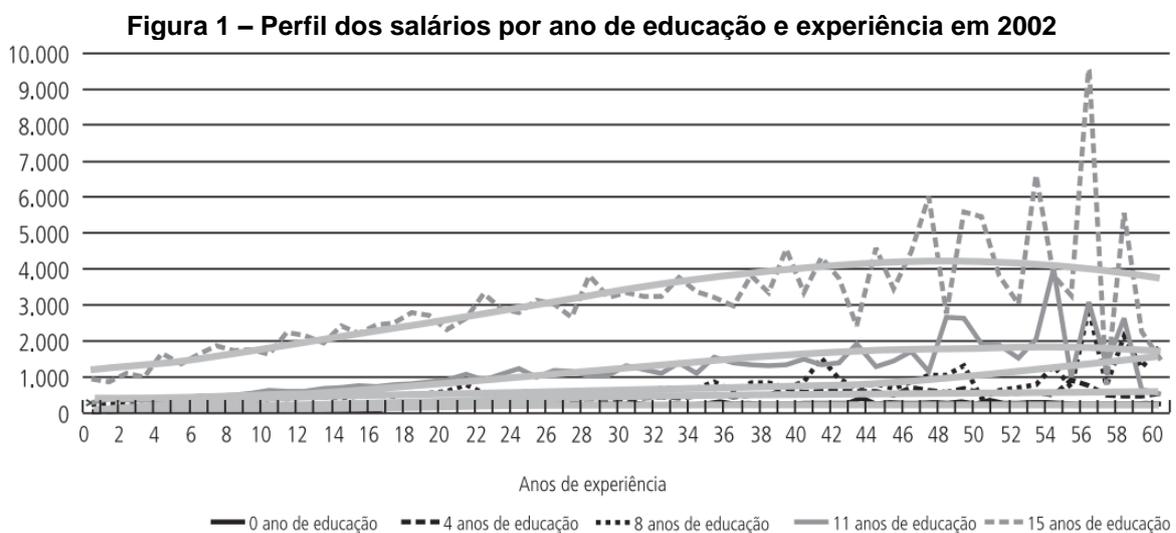
A pesquisa realizada por Fernandes e Menezes Filho (2000), a qual trouxe a evolução da desigualdade nas regiões metropolitanas do Brasil no período de 1983 e 1997, constatou que o salário dos indivíduos aumentava por ano adicional de estudo, e nesse período isso acontecia a uma taxa mais elevada do que se observava em pesquisas internacionais. Para os autores, a educação foi a característica mais

importante, entre todas estudadas, para explicar a disparidade salarial no Brasil, visto que na pesquisa concluiu-se que o nível educacional impactava diretamente no nível salarial.

Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2002), a expansão da educação faz com que ocorra um aumento na produtividade do trabalho, contribuindo para o crescimento econômico. Por meio da educação há aumentos salariais e um decréscimo na pobreza do país. Ao que se refere ao mercado de trabalho, os autores explicam que a população brasileira sofre uma defasagem no grau de escolaridade o que por consequência gera uma intensa desigualdade de renda.

Outra pesquisa, a qual corrobora com os fatos apresentados pelos autores, aborda a relação entre escolaridade e remuneração no mercado de trabalho, foi realizada pelos pesquisadores Barros, Foguel e Ulyssea (2007), ela analisou a remuneração média por trabalhador no período de 1995 e 2005, e obteve como resultado a ascendência entre o grau de escolaridade e a remuneração recebida pelo trabalhador.

Em uma comparação entre os anos de escolaridade, a renda e o tempo de experiência do indivíduo os autores Barbosa Filho e Pessôa (2008), trazem os dados do Censo do ano 2000 e mostram que mesmo sem experiência, trabalhadores com grau de escolaridade maior, principalmente ensino superior, iniciam a vida profissional recebendo salários mais altos que os demais. Conforme demonstrado na figura 1.



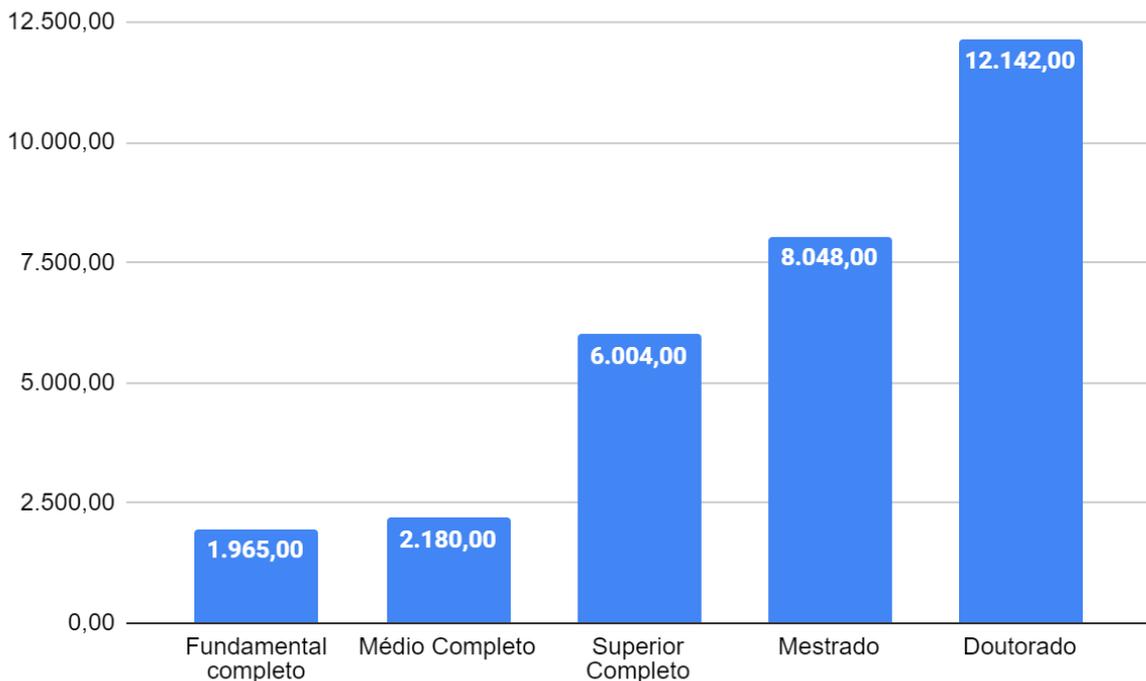
Para melhor análise da influência do tempo de escolaridade na renda do trabalhador os autores subdividiram a pesquisa em 4 partes: a) 0 anos de educação;

b) 4 anos de educação, referem-se ao ensino fundamental incompleto; c) 8 anos de educação, refere-se ao ensino fundamental completo; d) 11 anos de educação, refere-se ao ensino médio completo; e) 15 anos de educação, refere-se ao ensino superior.

Embora a educação básica seja indispensável ao desenvolvimento de habilidades cognitivas elementares, é na educação superior que a pesquisa, a inovação e a tecnologia são constituídas. A pesquisa realizada pelo Instituto Semesp (2020) demonstra o que já foi afirmado pelos pesquisados anteriormente citados, o nível de escolaridade influencia no aumento da renda da população.

Os dados do gráfico 3 mostram que no Brasil, em média, um profissional que tinha o ensino superior completo, em 2018, recebeu uma remuneração de aproximadamente R\$6.000,00; quase três vezes mais que o profissional que somente tinha o ensino médio. Isso indica que o acesso ao ensino superior além de formar profissionais capacitados para o mercado de trabalho, aumenta a renda individual.

Gráfico 3 – Remuneração Média (em Reais) x Grau de Instrução - 2018 (a preços de dez/2018)



Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Instituto SEMESP (2020).

Por fim, o estudo de Barros, Henriques e Mendonça (2002) pesquisou como a educação impacta no ganho salarial dos trabalhadores brasileiros. Foi concluído que a educação é responsável por cerca de 47% da desigualdade salarial entre os

brasileiros, e que cada ano adicional de educação incrementa o salário do trabalhador em aproximadamente 16%.

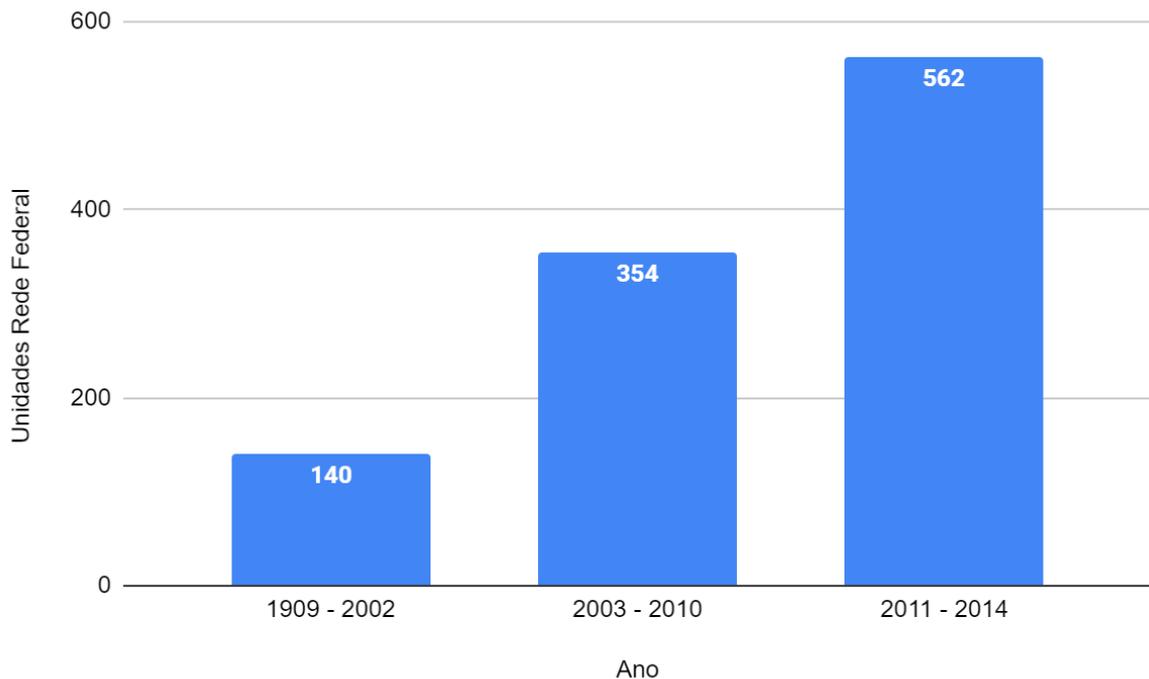
Os autores compararam as diferenças salariais entre trabalhadores com o mesmo nível de escolaridade e entre trabalhadores com diferentes níveis de escolaridade, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. A pesquisa constatou que a disparidade salarial entre trabalhadores com o mesmo nível de escolaridade é similar em ambos países, com o Brasil apresentando uma desigualdade apenas 7% maior. Entretanto, tratando-se dos trabalhadores com níveis diferentes de escolaridade, a desigualdade salarial se mostrou bastante superior no Brasil - aproximadamente 500% - em comparação com os Estados Unidos.

Ainda que as pesquisas citadas tenham sido realizadas em diferentes períodos de tempo, os resultados obtidos convergem na mesma conclusão, a educação é fator determinante na renda do indivíduo. Nessa perspectiva, uma forma de aumentar o grau de escolaridade e impactar diretamente a renda é pelo ingresso na rede federal de educação. Ela propõe educação em diferentes níveis de ensino e tem como objetivo o amplo acesso da população. Uma das instituições pertencentes a rede federal de educação são os Institutos Federais de Ciência e Tecnologia, os quais foram criados para oferecer educação pública, gratuita e de qualidade (IFRS, 2021).

2.4 ESTRUTURAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL

No ano de 2005, segundo o Ministério da Educação, foi criado pelo Governo Federal o plano de expansão da rede federal de educação profissional com o objetivo de ampliar o acesso às instituições de educação em todo território nacional.

Com 140 escolas e atendendo cerca de 140 mil alunos, o objetivo do plano de expansão era atingir a meta efetiva de 562 unidades de educação profissional até o final de 2014 e atender aproximadamente 600 mil estudantes em todo o país (FIGUEIREDO, 2014). No gráfico 4 é demonstrado o crescimento da rede federal de educação no período de 2002 a 2014.

Gráfico 4 – Unidades da rede federal de educação profissional - 1909 - 2014

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Gouveia (2016).

Com o desenvolvimento do plano de expansão, houve a criação de 38 Institutos Federais de Educação, Ciências e Tecnologia (detalhado no anexo A), através da Lei 11.892 de dezembro de 2008. São cerca de 400 *campi* distribuídos em todo território nacional, com atuação principal em cursos técnicos (com obrigatoriedade de ofertar o mínimo de 50% das vagas, conforme sua lei de criação) de forma integrada ou subsequente, licenciaturas (com mínimo de 20% das vagas), graduações tecnológicas, especializações, mestrados e doutorados voltados principalmente para a inovação tecnológica (PACHECO, 2011).

O propósito de sua criação foi ofertar educação nas diferentes modalidades de ensino. Até mesmo a formação inicial e continuada de professores para a educação básica, especialmente no que diz respeito às áreas de educação profissional, ciências e matemática (ALVES e DEL PINO, 2015).

Figueiredo (2014) detalha a reorganização da rede federal de educação através da Lei de criação dos Institutos Federais (IFs):

A partir dessa legislação deixaram de existir os 31 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), 75 Unidades Descentralizadas de Ensino (UNEDs), 39 Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), além de 07 Escolas Técnicas Federais e 08 escolas vinculadas a Universidades Federais que passam a formar os IFs. Entretanto, 02 Centros Federais de Educação

Tecnológica optaram por não se transformar em IFs, mantendo suas características históricas, ficando o CEFET Minas Gerais e o CEFET Rio de Janeiro fora desse processo. Além dos CEFETs aderiu à rede criada pela Lei 11.892/08 o Colégio Pedro II, do Rio de Janeiro, que passou a ter as mesmas características conferidas aos IFs, inclusive no que se refere à oferta de cursos superiores (FIGUEIREDO, 2014, p. 33).

O autor também explica que a administração e atividades acadêmicas que anteriormente eram executadas de forma individual e isoladas, passaram a ser realizadas de forma integrada e em rede. Wolff (2017), destaca que os IFs se diferem das Universidades, pois possuem características próprias na sua estruturação, como: a verticalização, a articulação do ensino, pesquisa e extensão, a estrutura multicampi, a autonomia, entre outras características.

Pacheco (2011) explica que a verticalização da organização pedagógica vai da educação básica à superior. Dessa maneira, torna-se possível a atuação dos docentes em diferentes níveis de ensino e para os discentes o acesso a todos os espaços de aprendizagem. Possibilitando o acesso a formação continuada do nível técnico ao doutorado. O autor comenta que uma das características da criação dos IFs é ofertar cursos que desenvolvam a região onde se localizam e assim impactar o progresso socioeconômico local.

O Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) é um dos 38 IFs criados em 2008, uma instituição pluricurricular e multicampi. Com reitoria na cidade de Bento Gonçalves, o IFRS é uma autarquia federal vinculada ao MEC. Conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional do IFRS (PDI, 2019 a 2023, p. 45) sua finalidade é:

Ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas à atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional.

Em 2022, conforme o PDI (2019 a 2023) o IFRS é composto por 17 *campi* em 16 cidades do estado do Rio Grande do Sul, todos adaptados para melhor atender a realidade e as demandas locais em que atuam. Seu propósito é ofertar educação, visando sempre formar cidadãos capazes de impulsionar o desenvolvimento sustentável, econômico e social, e buscando uma gestão eficiente, otimizando a infraestrutura, quadro de pessoal e recursos de gestão. Na figura 2 encontra-se a distribuição geográfica dos *campi* do IFRS.

Figura 2 – Distribuição Geográfica dos Campi IFRS



Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional IFRS (2019 a 2023).

Segundo os dados disponibilizados pela instituição, em 2021, o IFRS era composto por 22 mil alunos, 1.192 professores, 918 técnicos administrativos, e ofertava 217 opções de cursos à população. Conforme o IFRS (2021):

Um dos objetivos dos institutos federais é definir políticas que atentem para as necessidades e as demandas regionais. Nesse sentido, o IFRS apresenta uma das características mais significativas que enriquecem a sua ação: a diversidade. Os campi atuam em áreas distintas como agropecuária, de serviços, área industrial, vitivinicultura, turismo, moda e outras.

No ano de 2021 o IFRS conquistou pela terceira vez consecutiva a classificação no ranking das melhores universidades do mundo pelo *Center For World University Rankings* (CWUR) o IFRS foi o único Instituto Federal a classificar-se (CWUR, 2021).

A proposta de pesquisa delimitou-se a somente um *campus* do IFRS, o *campus* Farroupilha. No tópico a seguir será apresentado as características, áreas de atuação e estrutura do IFRS *campus* Farroupilha.

2.4.1 Instituto Federal do Rio Grande Do Sul – *campus* Farroupilha

O município de Farroupilha localiza-se na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul, entre as cidades de Bento Gonçalves e Caxias do Sul. É a terceira maior cidade da Serra Gaúcha, conforme o censo do IBGE de 2021 são 73.758 habitantes (IBGE, 2021). Segundo Vieira (2012), a cidade é considerada o berço da

Imigração Italiana no estado e se emancipou de Caxias do Sul em 1934. O nome da cidade foi escolhido em homenagem ao centenário da Revolução Farroupilha. De acordo com o autor, o município de Farroupilha é a capital nacional da malha, assim como o maior produtor de kiwi e uvas moscatéis do Brasil.

Conforme o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) a cidade de Farroupilha está entre as 100 mais desenvolvidas do país. O indicador acompanha o desenvolvimento anual de mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas: emprego e renda, saúde e educação (IFDM, 2018).

De acordo com os dados do IBGE (2018), Farroupilha conta com diversidade econômica, com destaque para a área industrial. Conforme o PDI (2019 a 2023, p. 33):

A região nordeste do Rio Grande do Sul concentra indústrias de grande porte nos setores de metalurgia e de material de transporte, com destaque para a produção de veículos comerciais, de implementos rodoviários e agrícolas. Nela concentram-se as mais importantes fabricantes de ferramentas e moldes para processamento de polímeros, injeção e fundição de materiais ferrosos e não ferrosos, bem como apresenta expressiva participação na fabricação de peças e componentes técnicos para todos os setores da economia brasileira e para exportação. Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves, principais cidades da região, possuem juntas o maior número das empresas, destacando-se os setores metalmeccânico, de material elétrico, de vestuário, de calçados, plásticos, alimentação, moveleiro, vinícola, gráfica, coureiro e outros.

Para atender a demanda local em educação, o governo federal criou o IFRS *campus* Farroupilha a partir da federalização da Escola Técnica de Farroupilha (ETFAR) no ano de 2010, com o objetivo de oferecer à região cursos de nível superior, técnico e médio, tendo o seu primeiro processo seletivo em julho do mesmo ano. Os cursos são voltados para a economia local e estão elencados no quadro 2.

Os cursos técnicos integrados ao ensino médio, são ofertados para os alunos que estão cursando o ensino médio dentro do *campus* Farroupilha. Os cursos subsequentes são para estudantes que já concluíram o ensino médio. O *campus* também oferece dois cursos de modalidade bacharelado, 3 cursos de nível tecnológico e 2 licenciaturas. Além, de duas pós-graduações *lato sensu* e *stricto sensu*.

Quadro 2 – Cursos IFRS *Campus* Farroupilha

Cursos IFRS <i>Campus</i> Farroupilha			
Cursos Técnicos Subsequentes	Cursos Técnicos Integrado	Cursos Ensino Superior	Cursos de Pós Graduação
Automação Industrial	Administração	Engenharia Mecânica	Pós Graduação em Educação (Lato Sensu)
		Engenharia de Controle e Automação	
		Tecnologia em Processos Gerenciais	
Eletrotécnica	Eletromecânica	Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas	Tecnologia e Engenharia de Materiais (stricto sensu)
		Tecnologia em Fabricação Mecânica	
	Informática	Formação Pedagógica para Graduados Não Licenciados	
		Licenciatura em Pedagogia	

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em PDI IFRS (2019 a 2023).

Devido ao *campus* Farroupilha ser uma instituição de ensino público o gerenciamento de suas despesas, investimentos e recursos, são realizados por meio da administração pública, a qual tem características e princípios que a difere da administração privada. Por esse motivo, no próximo capítulo será tratado sobre a administração pública e suas especificidades.

3 GESTÃO, ORÇAMENTO E CONTAS PÚBLICAS

Este capítulo discutirá a importância da administração pública no gerenciamento do bem comum, suas responsabilidades, seus princípios norteadores, a relevância do planejamento no controle de gastos e as principais medidas normativas que afetam a obtenção de resultados, eficiência, eficácia e efetividade.

Uma das ferramentas de planejamento utilizadas pela gestão pública é a realização do orçamento. Por meio deste, são feitas previsões de receitas e despesas de determinado período. Para que seja possível a execução do mesmo, torna-se fundamental a compreensão dos princípios e conceitos específicos destinados à realização do orçamento público, explicados a seguir. Também neste capítulo, será contextualizada brevemente a situação macroeconômica do Brasil no período escolhido para a realização dessa pesquisa - 2013 a 2020, além de serem apresentadas as mudanças realizadas através da promulgação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que limitou as despesas primárias, impactando diretamente a população.

3.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração pública, conforme Di Pietro (2018) é a atividade que o Estado desenvolve sendo ela sob regime jurídico parcial ou totalmente público para alcançar os interesses coletivos. Administrar capital público exige responsabilidade, planejamento, transparência e qualidade na destinação dos recursos. Esses são os pressupostos básicos para a gestão que visa às demandas da sociedade e o aprimoramento da qualidade do serviço público (FRANCISCO, FARIA, COSTA, 2006).

Entende-se por serviço público as atividades e bens colocados à disposição da sociedade, buscando proporcionar bem-estar social no maior grau possível. Essa definição mostra que a administração pública tem como principal função o gerenciamento do bem comum, visando satisfazer as necessidades da comunidade. Assim, justifica-se a existência do Estado como sendo uma entidade prestadora de bens e serviços à população (KOHAMA, 2012).

Segundo Paludo (2013), a administração pública tem características específicas que a diferenciam das demais formas de administrar. No poder público a administração é:

- a) Executora: A administração executa as atividades desejadas pelo Estado, sempre visando o bem-estar da comunidade. Ela não pratica atos políticos, nem atos de governo;
- b) Instrumental: A administração é um instrumento do Estado, com a função de promover o desenvolvimento do país e do bem comum da sociedade. É por meio dela que o Governo realiza os seus fins;
- c) Hierarquizada: A administração se estrutura em uma hierarquia e deve subordinação aos órgãos superiores a ela;
- d) Competência Limitada: A administração tem sua competência estabelecida por lei, dessa forma tem sua atuação e de seus agentes limitados somente a sua área específica;
- e) Responsabilidade Técnica: A administração segue normas jurídicas e técnicas. Seus agentes são responsáveis pelos atos e estão sujeitos a prestar contas perante a administração pública, aos órgãos de controle e à sociedade;
- f) Poder: A administração somente tem poder administrativo e não político. Suas decisões se limitam a assuntos financeiros, técnicos e jurídicos. Além de toda a atividade administrativa se submeter aos princípios e normas vigentes;
- g) Dependente: A administração é dependente das decisões do Governo, dos poderes (legislativo, judiciário) e demais órgãos de competência legal;
- h) Neutra: A administração atua seguindo normas e princípios, tratar todos igualmente é uma de suas atribuições, perseguindo o bem comum para a coletividade.

Conforme a Constituição Federal de 1988 em seu artigo nº 37, há cinco princípios inter-relacionados que a administração pública deve seguir. Para Paludo (2013), os princípios devem ser interpretados de forma conjunta, e não isoladamente, pois cada princípio deve ser compreendido e posto em prática sem perder a coerência do sistema, aplicando-os de forma harmoniosa, com racionalidade e congruência nas situações as quais a administração pública vive.

Princípios Constitucionais da administração pública:

- a) Legalidade: Esse princípio estabelece que a administração pública realize suas atividades conforme disposto em lei. Sob pena de o ato realizado ser inválido e seu autor responsabilizado pelos danos. Dessa forma toda ação estatal é regulamentada por lei (PALUDO, 2013). Conforme Meirelles (2016 p.92) “Na administração pública não há liberdade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”;
- b) Impessoalidade: O princípio traz a forma imparcial que os agentes da administração devem assumir, mostrando que os interesses dos atos administrativos são voltados à coletividade. Segundo Paludo (2013), com esse princípio o administrador é apenas um executor do ato. Dessa forma, as realizações administrativas-governamentais não são do agente, mas sim da entidade pública em que ele atua;
- c) Moralidade: Esse princípio exige do servidor público ética nas suas ações. Segundo Carvalho Filho (2017, p.49) “o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa”. Dessa forma o servidor não somente possui a responsabilidade de realizar sua função de forma legal, mas também honesta e ética;
- d) Publicidade: Esse princípio constitucional refere-se à divulgação oficial dos atos administrativos, com ressalvas para documentos sigilosos protegidos por lei. Por meio dele, houve maior transparência dos atos governamentais, tornando possível o livre acesso da população aos dados do governo. A Constituição trouxe o direito, do particular ou do coletivo, de acessar as informações que fossem de interesse público. (MEDAUAR, 2018);
- e) Eficiência: É o mais recente princípio da Constituição, incluído através da Emenda Constitucional nº 19/1998. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. Segundo Meirelles (2016), esse princípio demonstra que não apenas a legalidade importa, mas também resultados satisfatórios apresentados pelo setor público. Ele exige que os atos da administração sejam realizados com qualidade, e isso se torna possível somente com o entendimento e aplicação do conceito da eficiência, produzindo resultados satisfatórios ao atendimento do interesse público.

Para que os princípios sejam cumpridos é essencial que a administração pública conte com a ferramenta de planejamento, fazendo com que a execução dos atos seja programada e acompanhada pela gestão, a qual por lei, deve prezar pela qualidade do serviço público.

O conceito de planejamento é amplamente utilizado nas organizações, públicas e privadas, caracterizando-se por um processo contínuo com o propósito de alcançar uma situação futura desejada de forma eficiente¹, sendo necessário analisar os esforços e recursos disponíveis da organização para atingir tal objetivo. Todo planejamento resulta de decisões presentes, mas realizadas com base no seu impacto no futuro (OLIVEIRA, 2007). Para Meirelles (2016), o planejamento é um estudo onde se estabelece as diretrizes e metas as quais orientarão a ação governamental.

Ao iniciar os estudos da gestão e planejamento dos recursos públicos, muitos autores frisam a importância de a instituição ter controle contínuo de gastos. Para Abreu, Guske e Garcia (2015), analisar os custos de uma prestação de serviço e/ou produto é essencial para o crescimento da instituição, muitas vezes visando o aumento dos lucros. Porém, nas instituições públicas esse não é o objetivo, conforme os autores:

Para o serviço público é importante bem atender as demandas sociais, mesmo que um serviço tenha alto custo, o oferecimento se justifica pelo atendimento de uma demanda social latente. Isso não remete a aplicação ineficiente dos recursos, a gestão de custos contribui para o oferecimento do serviço público com qualidade ao maior número de pessoas possível com o menor volume de recursos exequível. (ABREU, GUSKE e GARCIA, 2015, p.5).

¹ Outras acepções do termo eficiência serão apresentadas no capítulo seguinte

Desta forma, para as instituições públicas, bem como para as instituições privadas, a gestão de recursos se mostra essencial, mas com o objetivo diferente: atender a população ofertando serviços gratuitos de qualidade com eficiência, almejando alcançar o maior número de pessoas com o menor dispêndio de recursos possíveis.

Conforme Scarpin et al (2012), melhorar os níveis de eficiência na gestão pública governamental tem sido o objetivo de diversos países que submetem ações destinadas a diminuir os gastos e melhorar os resultados propostos. Para questões educacionais, o principal é analisar se a alocação de recursos está sendo realizada de forma eficaz. A eficácia, conforme Penã (2008), implica em tomar medidas coerentes para alcançar o objetivo delimitado, não basta apenas analisar o custo benefício da ação, caso ela não seja adequada ao objetivo da instituição se torna ineficaz. Além da gestão pública ter a responsabilidade de cumprir com seus princípios e especificidades, ela deve compreender e se adequar aos critérios do orçamento público. A seguir serão apresentados os princípios e conceitos norteadores que a gestão pública deve seguir para realização do orçamento público.

3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um instrumento utilizado para planejar e executar as finanças públicas, seu conceito está ligado à previsão de receitas que serão recebidas pelo ente público e à fixação das despesas. A previsão e a fixação são realizadas para um determinado período de tempo; quem as realiza é o Poder Executivo, mas a autorização compete ao Poder Legislativo. O orçamento é considerado lei em seu sentido formal, mas não é impositivo. Assim sendo, mesmo o Legislativo tendo autorizado um determinado valor para as despesas, por exemplo, o Executivo pode utilizar todo o valor autorizado ou menos do que o previsto (SILVA, 2013). Um orçamento público se difere, em alguns aspectos, de um orçamento privado, para a realização de uma análise é fundamental conhecer seus princípios e conceitos específicos.

3.2.1 Princípios orçamentários

Para Kohama (2012), o orçamento é uma ferramenta na qual é possível elaborar, executar e avaliar o programa de governo para cada período orçamentário. De acordo com o autor, para que o orçamento seja fiel ao programa e contribua no desenvolvimento econômico e social, além de sua construção ser pensada para resolver problemas da comunidade é indispensável que o orçamento obedeça a determinados princípios.

Os princípios são norteadores para o processo orçamentário, mas conforme Silva (1962) eles não são dogmas absolutos, estão sujeitos a modificações em seu significado e conceito. O autor explica que há uma lista ampla de princípios, mas que alguns são apontados como requisitos essenciais para uma elaboração coerente de um orçamento.

Dentre inúmeros princípios listados por diversos autores, o Manual Técnico Orçamentário (MTO, 2021) destaca os seguintes: unidade, universalidade, periodicidade, exclusividade, orçamento bruto e não vinculação da receita de impostos. Os quais serão detalhados a seguir.

3.2.1.1 Princípio da unidade ou totalidade

Conforme Giacomoni (2009), o princípio da unidade trata o orçamento como sendo somente uno, ou seja, cada unidade do governo deve possuir somente um orçamento. Kohama (2012, p. 47) fundamenta o conceito do princípio mostrando que “os orçamentos de todos os órgãos autônomos que constituem o setor público devem-se fundamentar em uma única política orçamentária estruturada uniformemente e que se ajuste a um método único”.

Na legislação brasileira o princípio é citado na Lei nº 4320/64 art. 2º “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.”

Conforme o conceito clássico do princípio da unidade apresentado por Chieza, Demarco e Nunes (2018, p. 171) “todas as receitas e despesas devem estar incluídas num só documento, em vez da existência de vários orçamentos separados”. Todavia, Silva (1962) expõe a prática de orçamentos paralelos, como em caso de crise ou

depressão econômica, de calamidade pública ou guerra. São realizados orçamentos especiais os quais são financiados mediante receitas extraordinárias por intermédio de arrecadação tributária ou empréstimos públicos.

Apesar de ser uma prática utilizada somente em situações pontuais, Silva (1962) aponta o lado negativo dessa ação:

A generalização da prática dos orçamentos paralelos ou extraordinários veio sem dúvida causar embaraços à administração financeira central, que se encontra, freqüentemente, diante da impossibilidade de estabelecer uma política orçamentária e fiscal coerente e coordenada, à vista da multiplicidade e do volume de operações financeiras fora de seu comando. Perde assim o orçamento geral parte de sua importância como instrumento de controle financeiro, pois passa a representar apenas uma parcela, embora substancial, das transações efetuadas no setor público da economia nacional. O saldo, positivo ou negativo, apresentado pelo orçamento geral, dará muitas vezes uma errônea e falsa impressão da situação financeira do governo em seu conjunto, visto como não estão computados os saldos negativos ou positivos apurados nos múltiplos orçamentos paralelos e autônomos. (SILVA, 1962, p. 22)

Devido ao apresentado por Silva (1962), reforçasse a importância de seguir o princípio da unidade para que assim seja possível realizar análises da real situação em que o Estado se encontra. Assim, Kohama (2012) explica que cada entidade vinculada ao governo tem seu orçamento, mas que este deve se ajustar ao princípio da unidade em sua metodologia, conteúdo e expressão. Evitando assim duplicação de funções e colaborando para a racionalização da aplicação dos recursos.

3.2.1.2 Princípio da universalidade

Conforme Silva (1962), esse é um dos princípios essenciais para o sistema de administração financeira e para definição de uma política fiscal congruente. Teve sua origem na França no século XIX, tendo como objetivo principal assegurar um controle efetivo sobre as finanças públicas pelo Parlamento. Devido a esse princípio as despesas e receitas do Estado devem constar em sua totalidade no orçamento e estão sujeitas a passar pelo processo comum orçamentário: elaboração, aprovação, execução e controle.

O autor ainda complementa indicando o princípio da universalidade como uma forma do Parlamento:

- a) conhecer "a priori" todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita ou despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las. (SILVA, 1962, p. 14).

Na legislação nacional o princípio está contido no *caput* do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, já mencionada, e no art. 3º e art. 4º:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio desses se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Na Constituição Federal os critérios dos princípios da universalidade e unidade estão contidos no artigo nº 165, § 5º, estabelecendo que o orçamento anual será constituído por:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

3.2.1.3 Princípio da periodicidade/ anualidade

Segundo Giacomoni (2009), o orçamento deve passar pelos seus trâmites de elaboração e autorização para vigorar pelo período de um ano, coincidindo com o ano calendário. Esse princípio originou-se na Inglaterra, antes do surgimento do conceito de orçamento. Sua intenção era obrigar o Poder Executivo a solicitar autorização da arrecadação e destinação dos tributos periodicamente ao Parlamento, o qual anualmente votava e avaliava a programação dos impostos.

Como um dos princípios básicos a periodicidade foi vista com bons olhos pelo Estado ainda no século XVII, devido a atender simultaneamente o interesse tanto do Executivo quanto do Legislativo. Dessa forma, caberia ao governo a elaboração anual do seu programa de governo e seus respectivos custos e pertencia ao Legislativo

rever e aprovar os programas propostos autorizando a realização de operações de créditos e cobrança de tributos para financiar a execução (SILVA, 1962).

Na legislação brasileira o princípio apresenta-se na Lei 4.320/1964 *caput* do art. 2º, conforme já mencionado. Assim como no art. nº 34, da mesma lei, o qual afirma que o exercício financeiro coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

3.2.1.4 Princípio da exclusividade

O princípio da exclusividade revela que somente deverão constar assuntos apropriados com o orçamento, dessa forma, deve-se evitar a inclusão de normas relativas a outros campos jurídicos na construção do orçamento (KOHAMA, 2012).

Conforme Silva (1962, p.31) “a lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício financeiro.” Dessa forma não cabe a seu pertencimento, quaisquer outros assuntos estranhos a sua natureza, por exemplo, assuntos de direito penal.

Na legislação o princípio se encontra na Constituição Federal de 1988, art. nº 165, § 8º.

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

3.2.1.5 Princípio do orçamento bruto

O princípio do orçamento bruto, assim como o da universalidade, surgiu na França durante o século XIX. Seu objetivo era obrigar a inclusão no orçamento exclusivamente de receitas e despesas brutas, ou seja, segundo esse princípio não é possível incluir no orçamento deduções que geram saldos líquidos (SILVA, 1962).

Na legislação o princípio encontra-se na Lei nº 4320 de 1964:

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

3.2.1.6 Princípio da não vinculação da receita de impostos

Segundo Silva (1962), esse princípio não é considerado como um dos clássicos, os quais foram concebidos pelo interesse parlamentar. O autor define o princípio proferindo que nenhuma parte da receita pública pode ser reservada para satisfazer determinados gastos.

Para Giacomoni (2009, p. 75):

[...] a exigência de que as receitas não sofram vinculação, antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos não comprometidos para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade.

O princípio tem como objetivo principal não restringir a liberdade de planejamento da administração pública. Na legislação, a não vinculação da receita, encontra-se na Constituição Federal de 1988, no inciso IV do art. 167:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (BRASIL, 1988)

Contudo há exceções para a regra do princípio, tais como as apresentadas pelo parágrafo § 4º do art. 167 da mesma lei, o qual refere-se à vinculação de receitas com destinação diversas, como por exemplo a destinação para alguns fundos:

§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Estes 5 princípios orçamentários apresentados são os mais utilizados para a realização do orçamento, mas como comentado anteriormente, não somente compreender os princípios é importante para analisar um orçamento, mas entender

os conceitos específicos utilizados pelos órgãos públicos viabiliza uma melhor compreensão orçamentária.

3.2.2 Conceitos orçamentários

Para realização de uma análise orçamentária/financeira em uma instituição pública é essencial compreender alguns termos e conceitos específicos referente ao gasto público, como: o que é uma despesa pública, quais são as etapas da despesa no Brasil e como a despesa se classifica segundo sua natureza.

3.2.2.1 Despesa pública

Segundo Piscitelli e Timbó (2012), a despesa é a aplicação do recurso realizado pelo setor público, pode ser caracterizada como uma saída imediata de financeiro, ou o reconhecimento da obrigação da destinação desse recurso. Chieza e Demarco (2018) completam o conceito argumentando que:

Despesa Pública é todo dispêndio que a Administração faz para o custeio de seus serviços, remuneração dos servidores, aquisição de bens, execução indireta de obras e serviços e outros empreendimentos necessários à consecução de seus fins. Representam o custo da quantidade e da qualidade das obras, serviços e bens públicos. É o gasto cuja realização depende de autorização legislativa e de créditos orçamentários correspondentes. (CHIEZA e DEMARCO, 2018, p. 176)

A despesa pública passa por algumas etapas consideradas como fases das despesas, são elas: Planejamento e Execução.

Segundo Kohama (2012), para melhor atender as necessidades da coletividade, o governo utiliza técnicas de planejamento e programação de suas ações. O sistema de planejamento integrado é realizado por meio dos seguintes instrumentos, atendendo ao artigo nº 165 da Constituição Federal: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na execução orçamentária as despesas públicas são realizadas conforme previsto no orçamento. Para utilização do recurso, como já mencionado, é necessária autorização prévia do Poder Legislativo, após a realização dos trâmites legais, as etapas de execução da despesa são processadas de acordo com a Lei nº 4.320/64.

3.2.2.2 Etapas da execução da despesa no Brasil

Segundo a Lei nº 4.320 de 1964 as fases da execução da despesa se subdividem em três: empenho, liquidação e pagamento.

A primeira fase, o empenho, caracteriza-se como sendo “[...] o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.” (Brasil, 1964). Dessa forma, a ação de empenhar é um ato administrativo com a finalidade de vincular recursos orçamentários a realização de determinada despesa (SILVA, 2013).

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP (2019), a formalização do empenho é realizada através da emissão da nota de empenho, esse documento apresenta dados essenciais para o controle da execução orçamentária como: nome do credor, especificação e importância da despesa e demais informações que auxiliam no controle.

A emissão da nota de empenho, excluindo casos especiais, é sempre necessária para a realização do gasto público. Dessa forma, o credor necessita de uma nota de empenho emitida pelo órgão público como garantia do recebimento do pagamento pela mercadoria entregue ou serviço prestado (KOHAMA, 2012). Essa obrigatoriedade encontra-se no art. 60 da Lei 4.320/64: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.”

Após empenhada a despesa e realizada a entrega do produto ou serviço, inicia-se a segunda fase da execução da despesa, a liquidação. Ela consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo como base as Notas Fiscais, títulos e documentos comprobatórios do respectivo fornecedor (BRASIL, 1964). Ou seja, os documentos que comprovam que o fornecedor prestou o serviço ou forneceu o produto previsto conforme empenhado, passando assim a ter o direito de receber o valor.

Conforme Giacomoni (2009), os procedimentos realizados para a liquidação da despesa são o cumprimento, por parte do fornecedor, de condições acertadas antecipadamente. Em alguns casos a liquidação exige um amplo conjunto de verificações. No caso de uma obra contratada, por exemplo, com pagamentos por etapas entregues, a liquidação de cada etapa contará com uma série de aspectos como: cumprimento dos prazos pré-estabelecidos, testagem da qualidade do material,

entre outros requisitos os quais podem demandar diferentes funcionários para a realização da liquidação e enfim liberação para a fase seguinte da despesa.

Na última etapa da execução da despesa, encontra-se o pagamento, conforme o MCASP (2019, p.104), “O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.” Com a efetivação do pagamento encerra-se o ciclo da despesa.

3.2.2.3 Natureza da despesa

A classificação da despesa segundo sua natureza tem como objetivo padronizar as operações de despesa com a finalidade de gerar informações macroeconômicas e gerenciais sobre o gasto do setor público na economia (CHIEZA e DEMARCO, 2018).

Na legislação essa sistematização da consolidação das despesas públicas encontra-se na Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001 a qual determina a padronização da execução orçamentária para todas as esferas do governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

A uniformização dos dados orçamentários é fundamental para que seja cumprido o exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, a qual em seu artigo nº 51 exige a divulgação das contas públicas nacionais e por esfera do governo.

O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. (BRASIL, 2000).

Segunda a Portaria nº 163 de 2001, para a uniformização dos procedimentos é necessário o uso igual na classificação orçamentária de despesas e receitas públicas. Um dos maiores benefícios vindo dessa uniformização é a possibilidade de análise das informações em nível nacional. Segundo o Manual Técnico Orçamentário - MTO (2021), a estruturação principal da natureza da despesa é composta por uma hierarquia de 4 classificações da despesa, cada classificação recebe uma numeração, assim sendo possível verificar a finalidade da despesa. As 4 classificações são:

- a) Categoria Econômica
- b) Grupo de Natureza da Despesa
- c) Modalidade de Aplicação
- d) Elemento de Despesa

A primeira classificação da despesa é segundo sua categoria econômica. Há duas possibilidades nesse nível de classificação de informação, os gastos podem ser despesas correntes ou de capital. As despesas correntes são as que não têm participação na aquisição de um bem de capital, ou seja, são gastos para manutenção e funcionamento da instituição. Já a despesa de capital refere-se ao gasto que contribui de forma direta para a aquisição ou formação de um bem de capital, isto é, são gastos cujo propósito é a aquisição de bens de capital ou a criação de novos (KOHAMA, 2012).

O grupo de natureza da despesa é o segundo nível da classificação, segundo Silva (2013), após verificar se a despesa é corrente ou de capital é fundamental analisar a qual grupo esse gasto pertence podendo ela pertencer a: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização.

A modalidade de aplicação, terceiro nível da classificação, conforme o Kohama (2012), indica se os gastos referem-se a transferências de recursos para outros órgãos e entidades, ou se serão aplicados diretamente pela instituição detentora do crédito orçamentário. Nesse nível de classificação são 31 possibilidades de aplicações possíveis, sendo algumas delas: transferências à União, transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, aplicações diretas.

O quarto nível da classificação é o elemento da despesa. A Portaria Interministerial nº 163 de 2001, em seu § 3º, do artigo 3º diz:

O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins. (BRASIL, 2001).

Neste nível encontram-se 83 formas de enquadramento das despesas, algumas delas são: auxílio financeiro a estudantes, material de consumo, obras e instalações, aquisição de imóveis, entre outros.

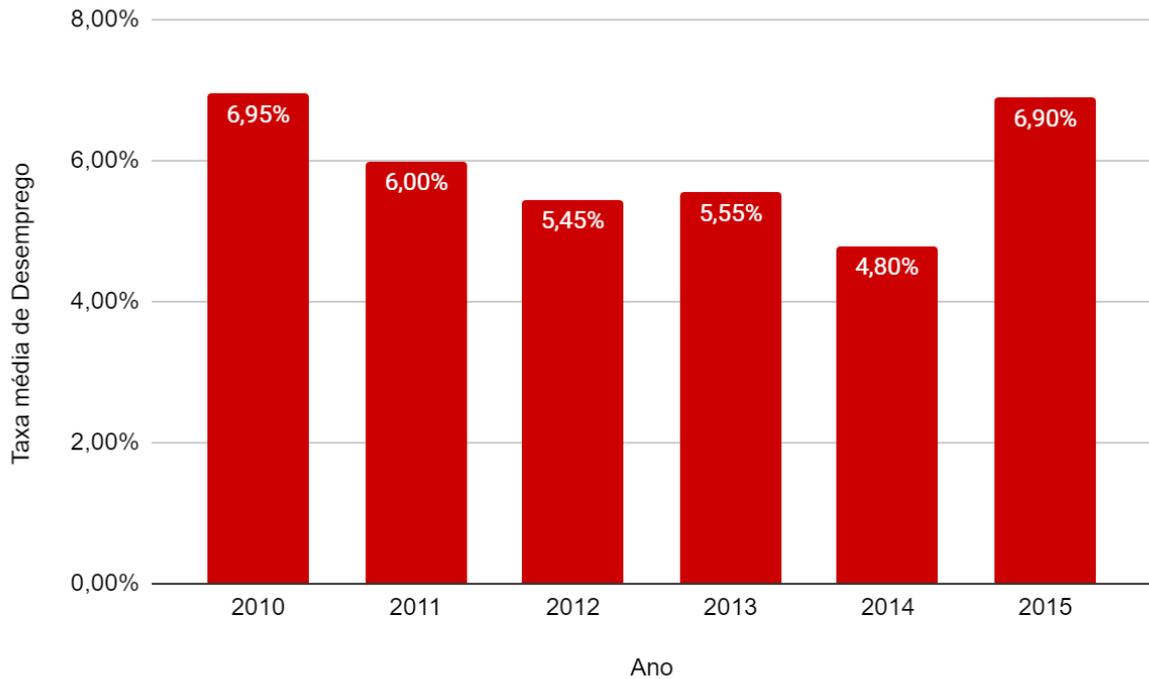
Além de compreender as diretrizes e princípios orçamentários seguidos pelo setor público, é imprescindível analisar também o contexto econômico que o Brasil esteve inserido na última década para possibilitar uma análise da gestão educacional, foco deste trabalho.

3.3 CONTEXTO MACROECONÔMICO

Historicamente, o Brasil passou por diversas fases na economia. Se considerar somente as variações do PIB, é possível verificar grandes crescimentos, como de 11,9% em 1973; mas também quedas expressivas, como a enfrentada nos anos 80, quando o PIB, que em 1980 havia apresentado crescimento de 9,23%, encerrou o ano consecutivo com uma recessão de -4,25% (IBGE, 2021). A variação da atividade econômica influencia a arrecadação fiscal e, portanto, a disponibilidade de recursos públicos.

O Brasil até 2010 aproveitou o bom cenário externo das *commodities* e o crédito farto e barato para alavancar seu crescimento, porém após esse cenário ceder e suas exportações reduzirem, o governo mudou a orientação da política econômica e começou a dar espaço e incentivos macroeconômicos ao setor privado, para que o crescimento econômico fosse retomado através dele (SERRANO e SUMMA, 2015).

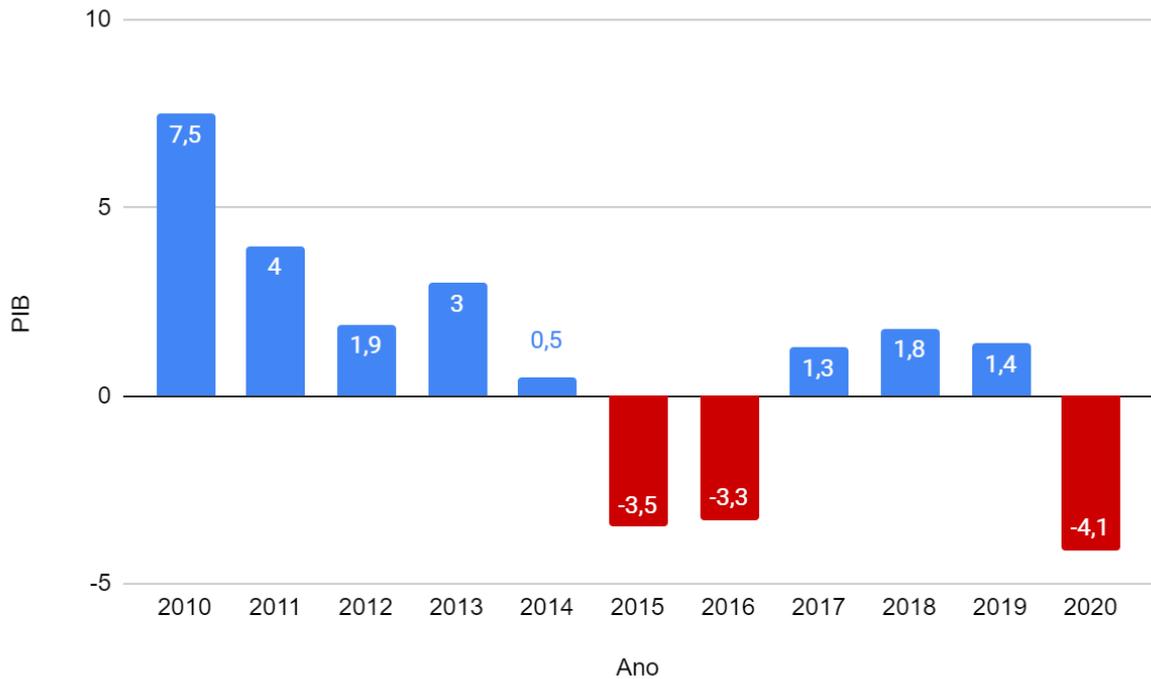
A taxa de desemprego médio das regiões metropolitanas, que em 2010 era 6,95%, sofreu pequena regressão com o passar dos anos, como demonstrado no gráfico 5.

Gráfico 5 – Taxa média de desemprego nas regiões metropolitanas

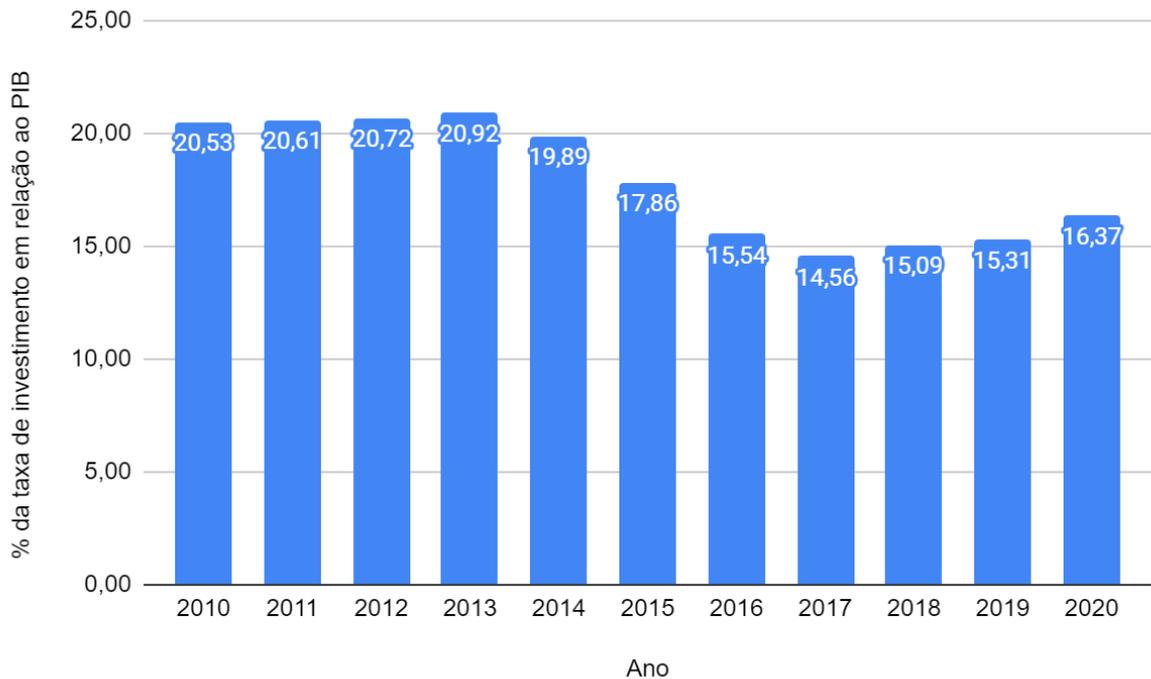
Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - IBGE/ Pesquisa Mensal de Emprego - PME (2016)²

Apesar da redução na taxa de desemprego, houve uma desaceleração da taxa de crescimento econômico entre 2010 e 2014, de 7,5% para 0,5% (gráfico 6), período em que o desemprego médio decresceu e atingiu o menor nível registrado, 4,8% em 2014. A taxa de investimento agregado aumentou entre 2010 e 2013 de forma desacelerada, mas seu percentual atingiu 20,92% do PIB (gráfico 7), contudo, a partir de 2014 o indicador começou a sofrer quedas significativas. Dessa forma, segundo Resende e Terra (2020), a taxa de investimento pouco contribuiu para a expansão da taxa de variação do crescimento do PIB.

² A PME foi descontinuada em março de 2016

Gráfico 6 – Variação do PIB (%) Brasil 2010 - 2020

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em IBGE (2021)

Gráfico 7 – Percentual da taxa de investimento em relação ao PIB (%) entre 2010 e 2020

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em IPEA (2021)

Em 2014, a então presidente Dilma Rousseff se reelegeu. Para tentar melhorar os indicadores fiscais, houve uma meta baseada em cortes de gastos, e em 2015 o

governo anunciou um contingenciamento de oitenta bilhões de reais. Os indicadores reagiram de forma ainda mais negativa, o investimento que já estava apresentando redução desde 2014 continuou regredindo e atingiu 15,54% do PIB em 2016. O crescimento do PIB, que estava baixo no ano da reeleição da presidente Dilma (0,5% em 2014), apresentou-se negativo nos dois anos consecutivos e o índice de desemprego nas capitais que havia atingido o percentual mais baixo em 2014, voltou a registrar níveis próximos aos registrados em 2010 (6,90%).

Com a recessão econômica a arrecadação tributária diminuiu, isso porque o baixo nível de atividade econômica impacta diretamente no desempenho da arrecadação fiscal. Mesmo com a redução dos gastos públicos, 2015 e 2016 foram anos de déficit público, tendo um resultado de R\$161.275 bilhões negativos em 2016, correspondendo a 2,6% do PIB.

Embora o governo tenha adotado estratégias para conter o gasto público, em momento de recessão econômica o impacto pode ser negativo. Rossi, Dweck e Arantes (2018) explicam a lógica vigente na austeridade fiscal:

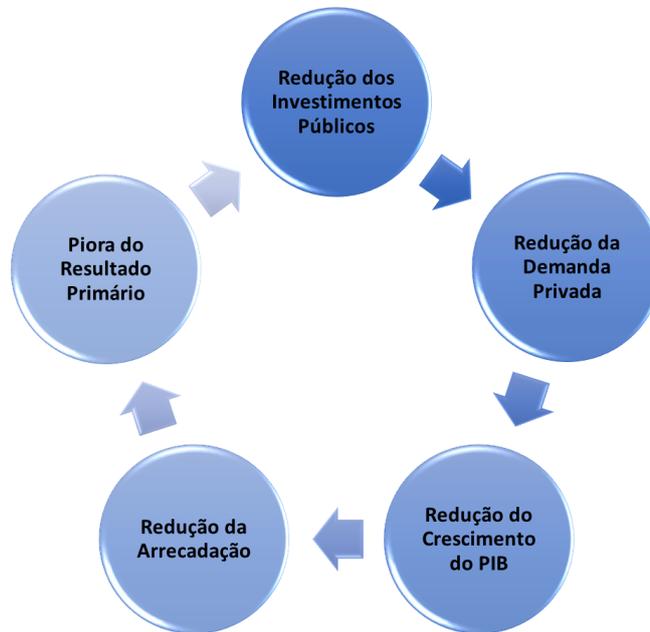
A defesa da austeridade fiscal sustenta que, diante de uma desaceleração econômica e de um aumento da dívida pública, o governo deve realizar um ajuste fiscal, preferencialmente com corte de gastos públicos em detrimento de aumento de impostos. Esse ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia. (ROSSI, DWECK E ARANTES, 2018, p. 17)

Porém para Keynes (1937), a austeridade fiscal deve ser aplicada quando a economia se mostra favorável e crescente e não em momentos de recessão. Isso porque em momentos de crise o aumento do gasto público produz emprego e crescimento, mas quando a economia encontra-se mais aquecida os gastos públicos não geram efeitos significativos sobre a atividade econômica. Rossi, Dweck e Arantes (2018) exemplificam a recomendação de Keynes:

[...] quando a economia está aquecida, o corte do investimento em uma obra pública, por exemplo, pode não ter um efeito negativo na economia, uma vez que a empresa que seria contratada pelo governo provavelmente será contratada por outra pessoa ou empresa privada. [...] Já o mesmo não ocorre quando há escassez de demanda, desemprego e excesso de capacidade ociosa na economia: nesse caso, a demanda pública aumenta renda e emprego. (ROSSI, DWECK E ARANTES, 2018, p. 18)

Os autores ainda complementam que em momentos de retração econômica a austeridade pode produzir um círculo vicioso: o corte de gastos hoje impacta no crescimento econômico, o qual afeta a arrecadação tributária piorando o resultado fiscal, fazendo com que haja novos cortes. Conforme demonstrado na figura 3.

Figura 3 – Círculo Vicioso da Austeridade



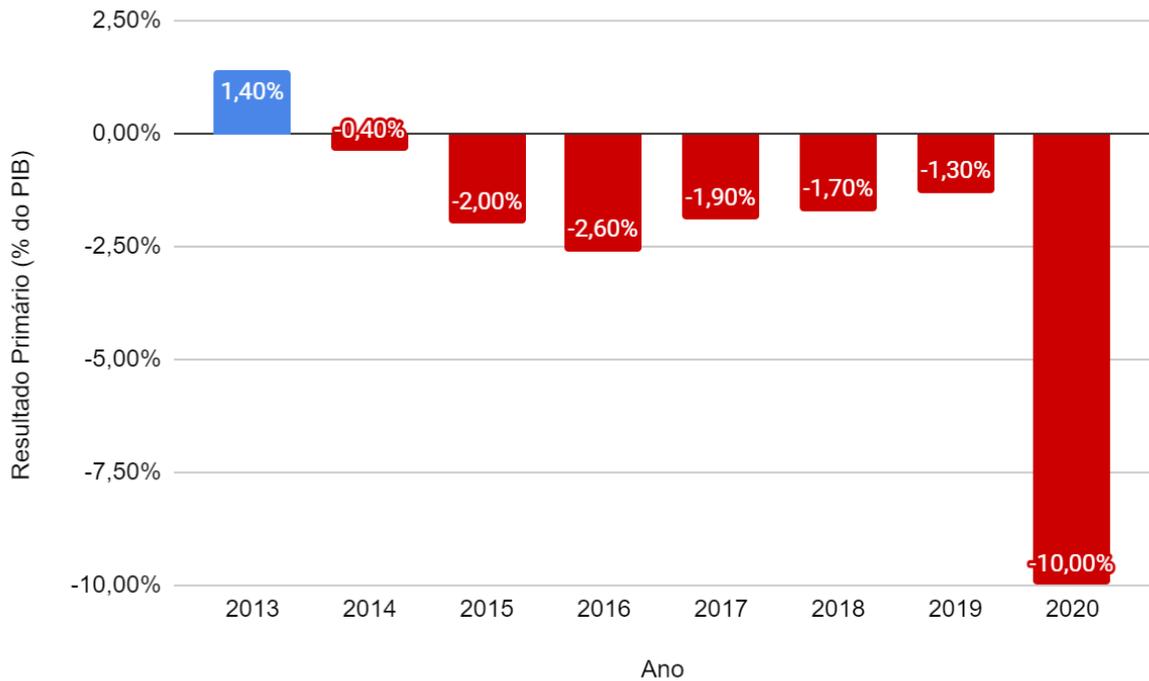
Fonte: Adaptado de Rossi, Dweck e Arantes (2018)

Após a saída de Dilma, o Brasil ainda encontrava-se em uma crise econômica, mas seu sucessor Michel Temer continuou com a rigidez nos gastos, justificando o equilíbrio entre gastos públicos e arrecadação tomou medidas ainda mais rigorosas, conforme Resende e Terra (2020, p. 487):

[...]no desespero por recuperar a credibilidade em suas políticas econômicas, mas sem se preocupar em efetivamente reformar o orçamento público para o construir com potencial contracíclico, via orçamentos corrente e de capital, o governo que se seguiu ao impeachment de Dilma Rousseff continuou com a busca pela austeridade fiscal, porém desta vez implementada na forma de uma Emenda Constitucional (95/2016), a chamada Regra do Teto de Gastos que, diga-se de passagem, havia aparecido de forma incipiente na proposta do governo de Michel Temer, intitulada 'Ponte para o Futuro'.

Indo no sentido oposto do recomendado por Keynes (1937), o governo aprovou a Emenda Constitucional 95/2016³, o que sucedeu o contínuo déficit primário até o ano de 2020, conforme o demonstrado no gráfico 8.

³ EC 95/2016 será abordada especificamente na próxima seção

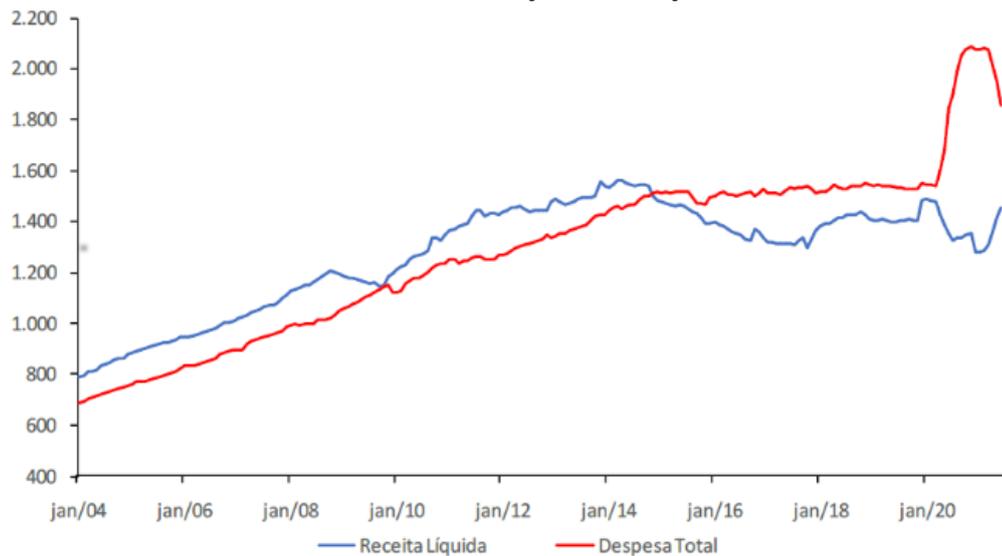
Gráfico 8 – Resultado Primário como porcentagem do PIB (2013 a 2020)

Fonte: Elaborado pela autora (2021), com base em Portal Brasileiros de Dados Abertos (2021)

O estudo do autor Avila (2021), demonstra o histórico da receita líquida e despesa total do Governo Central. É possível verificar que entre os anos de 2004 até 2014 as receitas líquidas, composta pelo total de receitas tributárias e não tributária excluídas as transferências constitucionais para estados e municípios (BRASIL, 2000), foram maiores que o total das despesas, composta pelo total das despesas primárias do Governo Central, incluindo entre outras despesas, despesa com pessoal, investimentos e benefícios previdenciários (BRASIL, 2000).

Mas a partir de 2015, com a economia fragilizada e o governo mantendo o mesmo nível de despesas até 2019, as receitas líquidas sofreram uma queda significativa em relação a ascensão de anos anteriores. O que se agravou em 2020 onde houve grande investimento na área da saúde para auxiliar o combate à pandemia de COVID-19, mas a economia que tentava reagir a instabilidade ficou estagnada. Conforme apresentado na figura 4.

Figura 4 – Receita Líquida e Despesa Total do Governo Central, acumuladas em 12 meses, em R\$ bilhões correntes – jan./2004 – jun./2021



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Fonte: Avila (2021)

Entre os anos de 2017 e 2019, o crescimento do PIB se mostrou tímido, sem grandes alterações, ficando por volta de 1%, com investimentos na casa de 15% do PIB. Os dados demonstram uma leve tentativa de recuperação dos indicadores de 2017 e 2019, porém em 2020, com a pandemia de COVID-19 que afetou mundialmente os países e as economias, o crescimento voltou a retrair.

O governo segue leis específicas as quais impactam diretamente o orçamento, como a Regra do Teto de Gastos de 2016, a qual ficou conhecida como Novo Regime Fiscal. Devido a criação desta Emenda Constitucional impactar expressivamente o orçamento no âmbito educacional, a seguir será discorrido sua implementação e quais impactos gerou e ainda serão gerados segundo especialistas da área.

3.4 EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016

A promulgação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 impactou os orçamentos fiscais. Conforme a Câmara dos Deputados (2016), foi instituído um novo regime fiscal por meio da EC 95/2016, trazendo o conceito de inovação nas normas reguladoras das despesas da União. Em outras palavras, a emenda trouxe novas regras estabelecendo limites para a despesa primária, a qual é realizada pelo governo federal para prover serviços e bens públicos à população, como saúde, educação e gastos para manutenção da máquina pública.

De acordo com Segundo (2017), a EC 95/2016 foi a tentativa mais plausível que o governo encontrou para contornar a situação financeira em que vivia, com uma dívida pública ascendente e faltando recursos para investir nas despesas primárias. A outra opção seria a contratação de novos empréstimos. Com esse cenário, duas soluções seriam possíveis: aumentar as receitas, através da majoração de tributos; ou, a alternativa escolhida, limitar o crescimento das despesas públicas. Com essa escolha não houve corte de gastos no presente, mas impediu que houvesse uma expansão dos gastos futuros.

Dessa forma, a Emenda Constitucional 95/2016 limitou o aumento da despesa primária do governo federal à inflação acumulada no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) pelo valor de 2016 por vinte anos. Isso significa que entre 2017 e 2036 o orçamento público da União não poderá superar o valor antecedente, somente acrescido pela correção da variação do IPCA.

Em outras palavras, a aprovação desta emenda “congelou” as despesas primárias até o ano de 2036, realizando apenas uma modesta correção de valores anualmente. Essa correção, no entanto, pode ser alterada, conforme estabelecido no artigo nº 108 da EC 95/2016 “O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (BRASIL, 2016). O parágrafo único desse mesmo artigo estabelece, todavia, que somente será admitida uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

O maior impacto do Novo Regime Fiscal foi quanto aos valores direcionados à educação e saúde. Antes dessas alterações entrarem em vigor, não havia teto de gastos e sim um percentual mínimo em relação a receita auferida que União, Estados e Municípios deveriam repassar para essas áreas. Conforme a CF/1988 art. nº 212 sobre os percentuais de repasse para a educação:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

Contudo, a EC 95/2016 desvincula esse percentual da receita do valor a ser repassado. Por consequência, uma recuperação do atual cenário de recessão econômica no Brasil, fazendo com que haja um aumento significativo nas receitas

arrecadadas por tributos, não modificará os valores repassados a áreas tão essenciais como saúde e educação. De acordo com Segundo (2017), o maior problema é que em 20 anos a população tende a aumentar desproporcionalmente aos valores que serão repassados, fazendo com que assim a desigualdade seja ainda mais agravada no país. Mas, de forma positiva o autor vê a iniciativa do governo em limitar as despesas como benéficas:

A contenção das despesas públicas, aliada a um possível aumento das receitas, poderá fazer com que novamente o Poder Público experimente superávits primários, o que lhe permitirá reduzir a dívida pública e, por conseguinte, os juros pagos em virtude dela. (SEGUNDO, 2017, p. 36).

Porém Dweck (2020), apresenta essa expectativa de crescimento econômico e redução da dívida pública como algo especulativo, pois apesar da contração nas despesas primárias não houve esse impacto positivo esperado. Em 2016 a dívida bruta do Brasil estava em 69,8% enquanto em 2019 passou para 75,8%. Segundo a autora:

Isso se deve a dois fatores fundamentais: por um lado, o pagamento de juros que se manteve em patamar elevado, apesar da queda expressiva da taxa básica de juros; por outro lado, houve uma contração da arrecadação decorrente do fraco desempenho econômico e de uma redução na formalização do mercado de trabalho no período de vigência da emenda. (DWECK, 2020, p. 94)

Para os autores Silva, Arnaud e Gomes (2017), a criação da EC 95/2016 prioriza a lógica fiscal em detrimento da política social, o que pode causar inúmeros prejuízos à população, principalmente considerando o atual cenário de recessão econômica em que o Brasil se encontra. Possivelmente, o aumento do desemprego e a consequente redução da renda dos brasileiros provocará uma maior demanda por serviços públicos já precários e insuficientes.

Para uma melhor análise dos impactos gerados pelo Novo Regime Fiscal, a autora Dweck (2020) sugere analisar o gasto público per capita, o qual é composto pelo total das despesas primárias, afetadas pelo Teto de Gastos, dividido pelo total da população. O gasto federal por cidadão tende a diminuir a cada ano, o que é grave e irá impactar diretamente o bem estar da população.

Essa contração das despesas per capita é o efeito mais grave da EC 95, pois o Brasil ainda apresenta um gasto por cidadão muito baixo, quando comparado

a países com atuação do Estado semelhante, com um SUS [Sistema Único de Saúde], educação pública, mecanismos de transferências de renda, etc. O Brasil gasta por cidadão menos da metade da média da OCDE [...] (DWECK, 2020, p. 87)

Em março de 2020, diversas instituições de áreas distintas como: a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, entre outros, se uniram formando a Coalizão Direitos Valem Mais e enviaram uma nota técnica ao Supremo Tribunal Federal - STF - solicitando o fim da EC 95/2016, para garantir os direitos humanos constitucionais. Esse documento relata como as áreas econômicas, sociais, culturais e ambientais foram impactadas pelas mudanças atribuídas ao Novo Regime Fiscal (DIREITOS VALEM MAIS, 2020).

Na esfera da educação, o documento aborda os efeitos que a mudança constitucional causou, afirmando que limitar os gastos com a área irá abalar o cumprimento das metas previstas pelo Planos Nacional de Educação - PNE (2014-2024).

O PNE (2014-2024) em sua criação teve como uma das metas o aumento do investimento dos recursos públicos aplicados ao setor educacional, chegando a 10% do PIB no último decênio. Mas, a emenda constitucional aprovada no segundo ano do PNE acaba afetando diretamente à execução das metas. Entre 2014 e 2019, segundo a nota técnica dos Direitos Valem Mais (2020), a educação superior apresentou uma queda no recebimento de recurso de aproximadamente R\$3,6 bilhões e na educação técnico-profissional R\$3,3 bilhões. O que já foi sentido pelas Universidades Federais, Centros Federais de Educação Tecnológica e Institutos Federais, sendo o *campus* Farroupilha um dos IFs afetados por essa redução e as consequências dessa austeridade serão abordadas no capítulo posterior. A nota técnica traz perspectivas futuras negativas caso a EC 95/2016 não seja revista, ela acrescenta que:

A manutenção da Emenda Constitucional 95 inviabilizará completamente a implementação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, plano de Estado de longo prazo que representa o que de mais avançado a sociedade brasileira conseguiu construir como principal instrumento de planejamento da política educacional. Inviabilizará também a adaptação adequada das redes de ensino para o desafiante contexto do pós-pandemia. (DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 37)

Entretanto, alguns estudiosos, como Segundo (2017), defendem esse Novo Regime Fiscal como forma de otimizar e tornar os serviços públicos mais eficientes.

Conforme o autor, o teto de gastos possibilitará que a população e seus governantes atentem para a qualidade do gasto ao invés de enfatizar a sua quantidade, desvinculando a falsa ideia de que quanto mais recursos uma determinada área recebe menos serão as deficiências encontradas nela. Ideia rebatida pelo autor Lelis (2017), que afirma que a continuidade da EC 95/2016 irá sucatear o setor público em nome da questionável eficiência de mercado.

O próximo tópico será abordado três conceitos muito debatidos pelos autores pró e contra a implementação da EC 95/2016, são eles: eficiência, eficácia e efetividades.

3.5 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Inúmeros indicadores são utilizados como avaliação de desempenho de uma instituição. Para avaliar projetos públicos são necessários, conforme Antico e Jannuzzi (2006, p. 19), “[...] indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social”.

Em termos de teoria econômica é compreendido que um dos problemas centrais é a escassez de recursos. Diante disso, são realizados estudos para sugerir formas de alcançar o melhor proveito dos recursos disponíveis. A eficiência caracteriza-se da seguinte forma: conseguir obter o maior rendimento possível com uma quantidade limitada de recursos. (MATTOS; TERRA, 2015).

Para Chiavenato (2009), é importante as organizações serem analisadas sob dois critérios simultaneamente, a eficiência e a eficácia:

Eficácia é uma medida normativa do alcance de resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesses processos. Em termos econômicos, a eficácia de uma organização se refere à sua capacidade de satisfazer uma necessidade de sociedade através do suprimento de seus produtos (bens ou serviços), enquanto a eficiência é uma relação técnica entre entradas e saídas. Nesses termos, a eficiência é uma relação entre custos e benefícios. (CHIAVENATO, 2009, p. 26)

Segundo o autor, a eficiência se define como sendo a melhor maneira de executar os procedimentos para aplicar de forma mais racional os recursos. Chiavenato (2009, p. 26) ainda complementa: “A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser

devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis.”

O autor Chiavenato (2009), ainda faz uma relação entre a execução da eficácia e eficiência (quadro 3), demonstrando como ambas se comportam quando executadas da melhor forma (de forma elevada) e quando ambas, ou uma delas, são executadas de forma displicente (de forma baixa).

Quadro 3 – As relações entre eficácia e eficiência

		As relações entre Eficácia e Eficiência	
		Eficiência	
		Baixa	Alta
Eficácia	Baixa	Baixo retorno de investimento, pois os recursos são precariamente utilizados (desperdício de materiais, de equipamentos, de mão-de-obra e de tempo, com elevados custos operacionais)	Elevado retorno do investimento, pois os recursos são utilizados intensiva e racionalmente, sem o menor desperdício (graças a métodos e procedimentos bem planejados e organizados), resultando em baixos custos operacionais
		Dificuldades no alcance dos objetivos organizacionais (resultando em perda de mercado, baixo volume de vendas, reclamações dos consumidores, prejuízos elevados)	Há dificuldades no alcance dos objetivos organizacionais. Apesar de as coisas serem bem feitas dentro da organização, o sucesso organizacional é precário.
	Alta	A atividade operacional é deficiente e os recursos são precariamente utilizados. Os métodos e procedimentos conduzem a um desempenho inadequado e insatisfatório.	A atividade é bem executada e o desempenho individual e departamental é bom, pois os métodos e procedimentos são racionais. As coisas são bem feitas, executadas da melhor maneira, com o menor custo e ao menor tempo e esforço
		Os objetivos organizacionais são alcançados, embora o desempenho e os resultados pudessem ser melhores. A organização obtém vantagens de seu ambiente (através da manutenção ou ampliação, da satisfação do consumidor, da lucratividade pretendida)	A atividade produz resultados vantajosos para a organização, pois ela é estratégica ou tática para a obtenção dos objetivos que a empresa se propõe a alcançar. As coisas são feitas para alcançar resultados visados pela empresa e lhe asseguram sobrevivência, estabilidade ou crescimento.

Fonte: Adaptado de Chiavenato (2009, p. 27).

Barreto (2017), afirma que um gestor eficiente é aquele que alcança uma maior produtividade com o menor recurso material (tempo, financeiro, mão de obra, entre outros). Chiavenato (2009), complementa afirmando que o administrador quando se importa em executar os procedimentos da melhor maneira possível, ele está voltado

para a eficiência. Mas, quando ele avalia os resultados alcançados, isto é, avalia se a execução bem feita está sendo realizada para alcançar os objetivos, então ele está focado na eficácia.

Segundo os autores Mattos e Terra (2015) há diversas formas de eficiência, mas duas delas são as mais utilizadas: eficiência técnica pela ótica do produto e eficiência técnica pela ótica do insumo. Na visão do produto, eficiência é a diferença entre o total produzido com certa quantidade de recursos e o montante possível a ser produzido. A eficiência técnica pelo insumo resulta da diferença entre a quantidade de insumo utilizada para realizar a produção de determinado nível de produto e o montante mínimo de insumos necessários para produzir o mesmo nível de produto.

Essa visão de eficiência técnica se encaixa perfeitamente para o setor privado, todavia o setor público enfrenta algumas dificuldades na mensuração de seus custos, e contempla objetivos distintos em relação a empresas privadas a qual foca na maximização do lucro. A dificuldade de mensurar seus custos, segundo Mattos e Terra (2015), deve-se ao fato de que do ponto de vista social, o gasto público produz benefícios os quais devem ser considerados para mensuração da eficiência. Por essa dificuldade de mensuração, os estudos empíricos, quase em sua totalidade, focam na eficiência da receita pública, na eficiência técnica do gasto público ou na receita arrecadada.

O terceiro indicador debatido entre pesquisadores é a efetividade, que segundo Costa e Castanhar (2003), por meio da efetividade é possível verificar se o projeto público alcançou e teve efeitos positivos no ambiente externo ao qual se fez presente, em termos socioculturais, institucionais, econômicos, técnicos e ambientais. Em outras palavras, o indicador demonstra se o projeto atingiu o público alvo e gerou os impactos desejados.

Segundo Torres (2004), entre os três conceitos (eficiência, eficácia e efetividade) o mais complexo é a efetividade, pois sua função central é verificar a real necessidade de determinada ação do governo, o autor ainda complementa afirmando:

Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. (Torres, 2004, p. 175).

Marinho e Façanha (2001, p. 6), corrobora com a afirmação de Torres quando afirma que as organizações são efetivas quando possuem “competência para desenhar e implementar boas estratégias”, isso antes mesmo de ser eficiente e eficaz.

Vistos os conceitos de eficiência, efetividade e eficácia, convém averiguar a sua implementação na prática, para tanto no tópico a seguir será apresentada a metodologia para realização do estudo de caso.

4 IMPACTO DO CORTE ORÇAMENTÁRIO NO IFRS *CAMPUS* FARROUPILHA

Após compreender, por meio de pesquisa bibliográfica, a importância da educação para o desenvolvimento do país e o papel essencial que o acesso ao ensino público proporciona aos indivíduos, esse capítulo abordará a metodologia que será aplicada para a realização dessa pesquisa. Também serão apresentados, neste capítulo, os dados financeiros/orçamentários disponibilizados pelo *campus* Farroupilha para averiguar quais foram os impactos gerados pela EC 95/2016 e, por meio das entrevistas aos diretores, será possível compreender as estratégias escolhidas para minimizar o efeito que as reduções orçamentárias geraram ao *campus*.

4.1 METODOLOGIA

A metodologia faz parte da realização de uma pesquisa, seja ela um estudo de caso, levantamento de dados ou uma pesquisa documental. Segundo Gil (2008), o objetivo principal da pesquisa é descobrir, através de procedimentos científicos, respostas para determinado problema.

Segundo sua natureza (finalidade), a elaboração dessa pesquisa classifica-se como aplicada, visto que, os dados avaliados irão mostrar quais foram as diretrizes escolhidas pela gestão do IFRS *campus* Farroupilha, para se reorganizar em momentos de redução orçamentária. A pesquisa aplicada, como o próprio nome diz, tem como objetivo estabelecer conhecimentos para aplicação prática, indicando soluções de problemas específicos, ela envolve verdades e interesses locais (GERHADT e SILVEIRA, 2009). Segundo Gil (2008), essa forma de pesquisa é mais utilizada por pesquisadores sociais, como sociólogos, economistas, psicólogos, entre outros.

Em conformidade com sua abordagem, a realização dessa pesquisa caracteriza-se como quantitativa na análise de dados orçamentários e qualitativa na compreensão do impacto causado no *campus* Farroupilha. Oliveira (2011) contextualiza que o uso da pesquisa qualitativa procura explicar a origem do fenômeno estudado, tentando compreender suas consequências. Para Lakatos e Marconi (2002) a utilização da pesquisa qualitativa responde a pergunta “como” e a pesquisa quantitativa “quanto”.

Quanto aos seus objetivos, a dissertação caracteriza-se como exploratória, pois seus objetivos são compreender através de dados e entrevistas quais estratégias foram utilizadas pela gestão para manter a qualidade do ensino em meio a reduções orçamentárias. Esse tipo de pesquisa, segundo Gil (2002), envolve pesquisa bibliográfica, entrevistas com pessoas que experienciaram na prática o problema e análises de exemplos. O autor complementa que apesar de ser um tipo de pesquisa flexível, na maioria dos casos ela toma forma como pesquisa bibliográfica ou estudo de caso.

A entrevista realizada aos diretores que decidiram quais eram as melhores formas de passar pela redução orçamentária prezando a prestação de serviço do IFRS *campus* Farroupilha, se caracteriza como sendo uma entrevista semiestruturada, conforme Gerhardt e Silveira (2009, p. 72) nessa forma de entrevista “O pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal”.

Em relação ao método abordado, por se tratar de uma pesquisa para compreender as estratégias da gestão em períodos de cortes orçamentários, aplicou-se a pesquisa bibliográfica como fonte de referência, a pesquisa documental por meio de documentos oficiais do IFRS *campus* Farroupilha para compreender a realidade a qual a gestão está inserida, e o estudo de caso para analisar os procedimentos definidos pela gestão.

Conforme Gerhardt e Silveira (2009), o desenvolvimento de uma pesquisa científica passa pela a pesquisa bibliográfica, a qual é feita a partir de diversos meios de referenciais teóricos, como artigos científicos e livros. Para Gil (2002), a pesquisa documental é semelhante a pesquisa bibliográfica, o que a difere é que nela há documento de “primeira e de segunda mão”. Documentos de primeira mão são aqueles que não receberam nenhum tratamento analítico, como arquivos de órgãos públicos. Documentos de segunda mão são aqueles que de alguma forma já receberam alguma análise, como relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas. Por fim, o estudo de caso tem como uma de suas intenções descrever a contextualização da situação a qual a investigação está sendo realizada (GIL, 2002).

No próximo tópico será apresentado o estudo de caso com o histórico orçamentário do IFRS *campus* Farroupilha e por meio de entrevista aos diretores como o *campus* enfrentou a austeridade no orçamento.

4.2 ESTUDO DE CASO: O IFRS *CAMPUS* FARROUPILHA

Para melhor compreender os impactos gerados na educação pública pela criação da EC 95/2016, optou-se por estudar uma instituição de ensino. E entende-se que os impactos gerados pela Emenda Constitucional podem afetar de forma diferente cada instituição, porém, por não haver tempo hábil para estudar detalhadamente mais de uma entidade de ensino, foi priorizado o estudo da instituição na qual a pesquisadora trabalha, uma vez que a mesma teria acesso de forma mais célere aos dados, além de ter experienciado o período antes e pós vigência das novas regras orçamentárias.

O estudo de caso foi realizado no IFRS *campus* Farroupilha. O período de análise de dados definido foi entre os anos de 2013 e 2020. Essa escolha deve-se ao fato de, anteriormente a esse período, o *campus* não ter autonomia no controle da sua execução financeira, todo gerenciamento do orçamento era realizado pela reitoria do IFRS. A execução passou a ser realizada pelo *campus* somente no ano de 2013.

Optou-se por não analisar o ano de 2021 devido às mudanças que ocorreram tanto estruturalmente quanto orçamentariamente no *campus* em razão da pandemia de Covid-19. Para análise orçamentária das despesas foram utilizados relatório extraídos do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) e para contextualizar os dados foram entrevistados dois diretores ligados diretamente à gestão dos recursos (apêndice A e B). As entrevistas foram aprovadas pelo CEP (Comitê de Ética em Pesquisa da UFRGS), por meio do parecer nº 5.372.480.

4.3 ANÁLISE DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS DO IFRS *CAMPUS* FARROUPILHA

Analisar as despesas públicas é essencial para compreender as estratégias de alocação de recursos empregadas pela gestão. Para a realização da análise, no *campus* Farroupilha, em princípio optou-se por apresentar o valor orçamentário. Todavia, por falta da totalidade de dados para o período de análise, será utilizado como premissa as despesas liquidadas, representando, assim, as despesas que efetivamente ocorreram no período. Na tabela 2, é apresentado o total anual do orçamento disponibilizado para a pesquisa (2016 a 2020), e na tabela 3 encontram-se as despesas liquidadas no período de 2013 a 2020. Ambas tabelas apresentam os valores nominais, desconsiderando, portanto, a inflação do período. Os dados

referentes a despesa e ao orçamento não contemplam os valores pertencentes a encargos e salários dos servidores do *campus*, referem-se somente aos valores de manutenção e investimento da instituição.

Tabela 2 – Orçamento *campus* Farroupilha - valor nominal

Ano	Orçamento
2016	R\$ 2.899.870,00
2017	R\$ 1.759.714,00
2018	R\$ 1.816.008,00
2019	R\$ 1.997.996,00
2020	R\$ 1.934.390,00

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em SIAFI (2022).

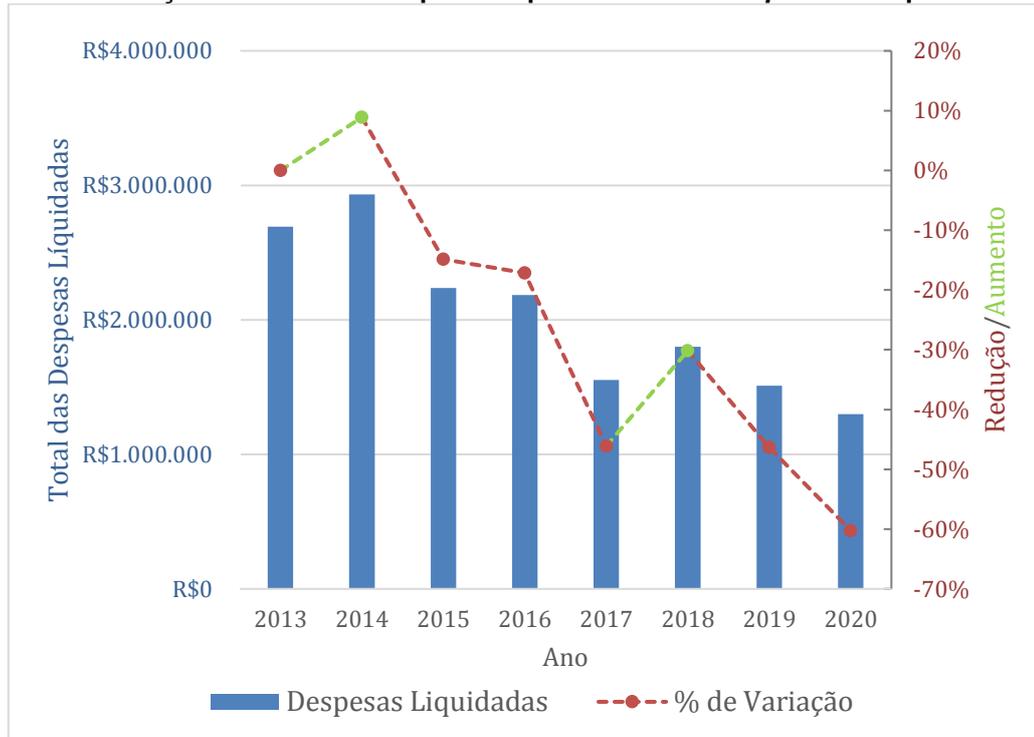
Tabela 3 – Despesas nominiais liquidadas

Ano	Total Despesas Liquidadas
2013	R\$ 1.831.335,06
2014	R\$ 2.124.473,45
2015	R\$ 1.790.672,23
2016	R\$ 1.871.320,14
2017	R\$ 1.367.062,88
2018	R\$ 1.649.033,15
2019	R\$ 1.428.080,71
2020	R\$ 1.281.992,54

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em SIAFI (2022).

No entanto, para a realização da análise comparativa, faz-se necessário considerar o efeito da inflação. Desse modo, os valores foram corrigidos para o final do período de análise (dezembro de 2020) utilizando-se o índice IPCA. É válido ressaltar, portanto, que todas as análises e comparações realizadas nesse capítulo foram feitas utilizando-se os valores em termos reais, ou seja, atualizados para dezembro de 2020 através do índice IPCA. O gráfico 9, ilustra o total das despesas liquidadas anuais do *campus*, em termos reais, no período de análise (colunas), juntamente com os percentuais de variação dessas despesas ao longo dos anos (linha).

Considerou-se como o total das despesas liquidadas a soma das despesas de capital (despesas destinadas à aquisição ou formação de um bem de capital) com as despesas correntes (despesas referentes à manutenção e funcionamento da máquina pública).

Gráfico 9 – Variação do total das despesas liquidadas IFRS *campus* Farroupilha 2013-2020

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em SIAFI (2022).

Através do gráfico 9 é possível observar que houve uma redução considerável do total das despesas liquidadas ao longo do período analisado. Apesar dos anos de 2014 e 2018 terem apresentado um aumento das despesas em relação aos seus respectivos anos anteriores, no período todo – de 2013 a 2020 – houve uma redução de 60,2%, em termos reais. Para melhor compreender as reduções, a tabela 4, detalha as despesas totais liquidadas, que são as representadas no gráfico 9, conforme sua categoria econômica.

Tabela 4 – Despesas anuais IFRS *campus* Farroupilha a preços constantes 2013-2020

Ano	Total Despesas Liquidadas	Despesas de Capital	Despesas Corrente
2013	R\$ 2.693.568,63	R\$ 1.272.065,74	R\$ 1.421.502,89
2014	R\$ 2.932.485,91	R\$ 1.020.020,97	R\$ 1.912.464,94
2015	R\$ 2.237.340,38	R\$ 257.019,46	R\$ 1.980.320,92
2016	R\$ 2.185.401,39	R\$ 154.805,77	R\$ 2.030.595,62
2017	R\$ 1.552.966,89	R\$ 55.071,88	R\$ 1.497.895,01
2018	R\$ 1.800.437,98	R\$ 186.300,60	R\$ 1.614.137,38
2019	R\$ 1.509.756,78	R\$ 63.340,98	R\$ 1.446.415,80
2020	R\$ 1.299.299,44	R\$ 179.396,36	R\$ 1.119.903,08

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em SIAFI (2022).

Verifica-se que no ano de 2013 o *campus* apresentou uma despesa de capital acima de quaisquer outros anos de comparação. Contudo, nesse período, ainda se formava a instituição em seu terceiro ano como IFRS. Do valor total de Despesa de Capital, cerca de R\$ 1,1 milhões foram destinados para a conta de “obras em andamento”, demonstrando que nesse período 44% das despesas totais foram destinadas à expansão da estrutura da instituição. Além do valor alto em investimento, as despesas para manutenção da instituição também apresentaram valores elevados. As maiores destinações de verba foram para as contas de terceirizados, vigilância e limpeza, representando uma soma de R\$ 1 milhão.

Em 2014, as despesas associadas aos terceirizados foram reduzidas em mais de 42%, em termos reais, encerrando o ano com um valor total, entre limpeza e vigilância, de R\$ 610 mil. Essa redução ocorreu porque, segundo o Diretor B, os trabalhos relacionados à vigilância deixaram de ser relevantes e o número de tais postos de trabalho foram reduzidos em 25%. Como resultado, ocorreu uma economia nas despesas.

Entre os anos 2014 e 2016 os valores destinados a despesas correntes se mantiveram constantes, com uma oscilação média de 3% de aumento. Os valores destinados a despesas de capital, por outro lado, foram reduzidos drasticamente: entre 2014 e 2015 a redução chegou, em termos reais, a 74% e em 2016 reduziu quase 40%.

Conforme o depoimento do Diretor B, no decorrer dos anos a área mais afetada foi a de investimentos. Até início de 2015 estava sendo possível manter um linear dos valores destinados a despesas de capital, todavia a partir de 2016 o valor foi fortemente impactado com essa redução, não sendo possível finalizar a consolidação da estrutura do *campus*. Assim, ficou pendente a aquisição de máquinas e equipamentos para os cursos especializados, computadores para servidores e alunos, entre outras aquisições.

Em 2016 entrou em vigor a EC 95/2016. O esperado era que o orçamento se mantivesse o mesmo ao longo dos anos, acrescidos da correção pelo IPCA. Porém, conforme explicado pelo Diretor A, “A EC 95/2016 não está acontecendo, se estivesse seria ruim, mas não está acontecendo, está pior”. Ele argumenta que a vigência dessa emenda seria ruim, pois o aumento orçamentário fundamentado pelo indicador IPCA não contempla o real aumento inflacionário setorial sofrido ao longo dos anos e

completa afirmado que “está pior”, pois os valores do orçamento não receberam o aumento previsto, mas reduções consideráveis.

A tabela 5, apresenta o orçamento (com valores corrigidos pelo IPCA de dezembro 2020), e as variações do mesmo em relação ao ano precedente, entre 2016 e 2020. O que se destaca é a redução de 40,97% entre o orçamento de 2016 e 2017.

Tabela 5 Orçamento *campus* Farroupilha a preços constantes, 2016-2020

Ano	Orçamento	% de variação
2016	R\$ 3.386.582,44	
2017	R\$ 1.999.013,81	-40,97%
2018	R\$ 1.982.743,50	-0,81%
2019	R\$ 2.112.267,19	6,53%
2020	R\$ 1.960.540,27	-7,18%

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em SIAFI (2022).

Além disso, o *campus* Farroupilha enfrentou o contingenciamento do orçamento, fazendo com que os valores que deveriam ser repassados ao longo do ano fossem bloqueados e enviados a partir de setembro de 2017, conforme informado pelo Diretor A:

[...]Em 2017 nós tivemos um contingenciamento muito forte, de 20% do orçamento que foi bloqueado no início do ano e foi liberado só em setembro. Uma parte em setembro, uma parte em outubro e uma parte em novembro. Além da redução de 25% a 28% que teve em 2016 pra 2017, nós perdemos mais 20%, esse dinheiro voltou só no final do ano [...]

Essa redução, somada ao contingenciamento, afetou também os contratos de limpeza do *campus*. Houve uma redução de 15% das despesas liquidadas destinadas a limpeza e conservação, a qual, conforme o Diretor A, gerou a redução de 30% a 40% dos postos de trabalhos nessa área. Com a dispensa dos funcionários terceirizados, essa medida impactou diretamente a sociedade, pois não há informações se esses funcionários foram realocados em outra instituição. Além disso, o *campus* sentiu os impactos dessa redução, pois, conforme a entrevista ao Diretor A, por cerca de 8 ou 9 meses os próprios servidores tiveram que limpar seu ambiente de trabalho para não precisar reduzir outras despesas que pudessem impactar diretamente os alunos.

Na entrevista, o Diretor A comenta também sobre outras reduções que foram necessárias para se adaptar à nova realidade:

Tínhamos também uma empresa que cuidava da nossa recepção. Também foi cancelada. Ficamos sem recepcionista e telefonista. Estamos nos resolvendo internamente com isso. Além disso, também foi necessário fazermos alguns ajustes em custos com transporte para viagens técnicas, o que foi a única coisa que a gente acabou entrando um pouco no objetivo principal afetando a educação. [...]Não fizemos mais viagens de estudo [...].

Outras formas de economia de recursos foram aplicadas diretamente ao servidor (técnico e docente), conforme informadas pelo Diretor B: “[...]redução de diária, redução de saídas de viagem, redução em impressoras.” Todas estratégias utilizadas para minimizar os impactos ao aluno.

Conforme a LOA, apesar da redução orçamentária que o *campus* Farroupilha sofreu entre 2016 e 2017, verifica-se que não ocorreram reduções para o IFRS. Em suas observações, o Diretor B comenta que a reitoria do IFRS, a qual recebe o orçamento total dos *campi*, apenas realiza o repasse de recursos recebidos pelo Governo Federal. Quem decide o valor que cada *campus* receberá é o MEC. Diante disso, ele complementa a afirmação dizendo que alguns *campi* necessitam de maior repasse de recurso que outros, principalmente os que foram criados em 2013 e 2014 e estavam na fase inicial de estruturação quando a EC 95/2016 entrou em vigor: “O nosso *campus* já, de certa forma, era consolidado, e tem muitos *campi* que ainda não eram, por isso eles precisam muito mais de ajuda e aportes financeiros que o nosso” (DIRETOR B).

Outro ponto levantado pelo Diretor B foi a heterogeneidade entre os *campi*, devido a cada um estar inserido em uma realidade totalmente diferente da outra. Ele comenta sobre a dispensa da vigilância por parte do *campus* Farroupilha, porém argumenta que em outros *campi* isso seria totalmente inviável e inseguro para os funcionários e alunos. E complementa:

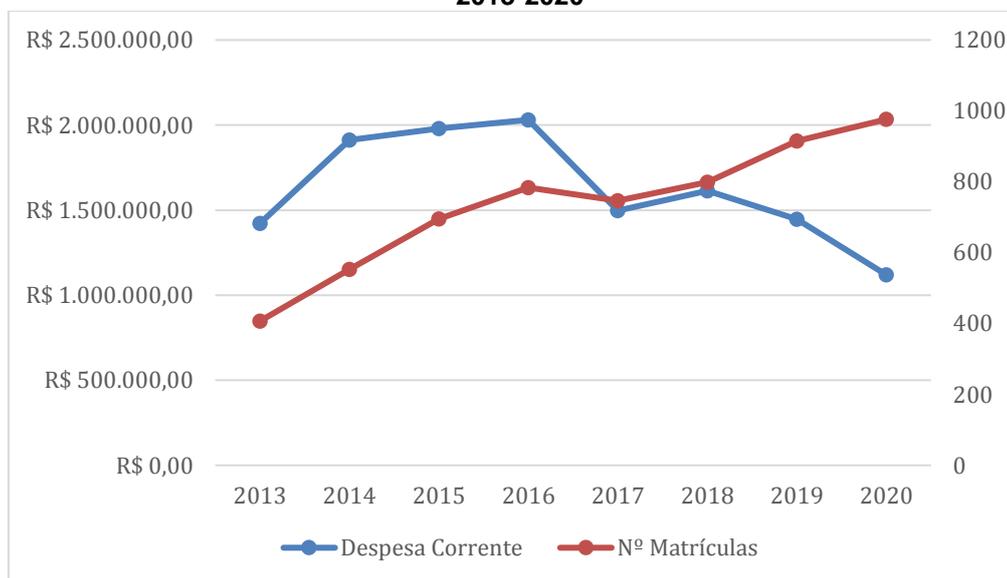
[...] os *campi* estão em realidade de consolidação diferentes. Tem aqueles que tem mais de 100 anos – Rio Grande, Porto Alegre, Bento Gonçalves, Sertão –, isso se torna mérito e demérito, pois eles têm estruturas antigas que demandam um custo de manutenção bem mais alto do que um *campus* novo. É difícil mensurar isso em uma régua única para todos.

Com isso, verifica-se que, devido às diferentes situações que cada *campus* se encontra, mesmo o IFRS não sofrendo redução em seu orçamento geral, o *campus* teve sua redução também em prol de outros *campi*.

Mesmo com as reduções enfrentadas pelo *campus* Farroupilha, observa-se que até o ano de 2016 as matrículas e as despesas correntes apresentavam ascensão similar. Porém a partir de 2017 ocorreu uma modesta redução nas matrículas e, em seguida, o comportamento das duas variáveis (despesas correntes liquidadas e o número de matrículas) se tornou inverso, com o crescimento das matrículas e decréscimo das despesas. O gráfico 10, apresentado em termos reais, demonstra o que o Diretor A afirmou: “Com relação ao orçamento e ao número de alunos que temos no *campus*, esse indicador é inversamente proporcional. O *campus* vem aumentando o número de alunos, ano após ano, e vem perdendo orçamento ano após ano.”.

Não houve acesso aos dados orçamentários divididos por sua categoria econômica, desta forma, optou-se por não comparar o valor total do orçamento ao número de matrículas, visto que o orçamento de capital não somente contempla os alunos matriculados no ano, mas também os futuros alunos.

Gráfico 10 – Despesa corrente a preços constantes X número de matrículas IFRS Farroupilha 2013-2020



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em SIAFI (2022).

Para detalhar a análise do gráfico, a seguir apresenta-se a tabela 6 com os dados do crescimento do número de matrículas no decorrer dos anos, a redução das despesas correntes e a comparação das despesas correntes por matrícula.

Tabela 6 – Despesa corrente por matrícula a preços constantes, 2013-2020

Ano	Despesa Corrente	Nº Matrículas	Despesa Corrente por Matrícula
2013	R\$ 1.421.502,89	407	R\$ 3.492,64
2014	R\$ 1.912.464,94	553	R\$ 3.458,35
2015	R\$ 1.980.320,92	695	R\$ 2.849,38
2016	R\$ 2.030.595,62	784	R\$ 2.590,05
2017	R\$ 1.497.895,01	747	R\$ 2.005,21
2018	R\$ 1.614.137,38	799	R\$ 2.020,20
2019	R\$ 1.446.415,80	915	R\$ 1.580,78
2020	R\$ 1.119.903,08	976	R\$ 1.147,44

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em SIAFI (2022).

É possível observar que, mesmo com a redução das despesas correntes, o *campus* Farroupilha vem conseguindo aumentar o número de alunos no decorrer dos anos. Mas o valor destinado diretamente ao aluno por meio de bolsas e auxílios, mesmo sendo um percentual significativo das despesas correntes, encontra-se em declive, conforme a tabela apresentada a seguir.

Tabela 7 – Bolsas a preços constantes, IFRS *campus* Farroupilha - 2013-2020

Ano	R\$ Bolsas	% Bolsas x Despesas Corrente
2013	R\$ 511.868,90	36,01%
2014	R\$ 618.749,15	32,35%
2015	R\$ 554.538,79	28,00%
2016	R\$ 629.088,87	30,98%
2017	R\$ 434.363,22	29,00%
2018	R\$ 375.651,40	23,27%
2019	R\$ 263.503,26	18,22%
2020	R\$ 232.277,01	20,74%

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em SIAFI (2022).

Para a análise, foi considerado como bolsa todos os valores contabilizados na natureza de despesa 339018, a qual refere-se, conforme MTO, a despesas correntes referentes ao auxílio financeiro a estudantes. Nessa natureza encontram-se: bolsas de pesquisa, ensino e extensão; auxílio para o desenvolvimento de projetos; assistência estudantil, auxílio moradia e auxílios para participação em eventos, todos dedicados exclusivamente aos alunos.

O Diretor B explicou que de 2014 para 2015 houve uma remodelagem no cálculo da distribuição dos auxílios de assistência estudantil, centralizando a distribuição pela reitoria:

[...]até então nós executávamos valores maiores para bolsa, chegamos a pagar R\$ 400,00 por mês para alunos de maior vulnerabilidade e o número de bolsista era bem maior. Com esse processo de centralização na reitoria a disparidade entre *campi* diminuiu, por exemplo o aluno com o mesmo nível de vulnerabilidade no *campus* Restinga acabava recebendo menos que o nosso, então era uma discrepância absurda e com essa alteração o nosso valor caiu significativamente, caiu quase 5 vezes só em função desse rearranjo.

Ele explica que após 2014 foi criado um processo seletivo único, para todos os *campi*, para selecionar os bolsistas da assistência estudantil. Dessa forma, o *campus* que apresenta maior número de alunos em maior grau de vulnerabilidade recebe valores mais altos de recursos. Mas as demais bolsas destinadas a pesquisa, ensino e extensão, são ligadas diretamente ao orçamento do campus por meio de um percentual obrigatório. Todavia, o Diretor A comenta que em alguns momentos foi inviável manter esse percentual sem impactar as atividades do *campus*:

[...]teríamos um percentual obrigatório da execução do orçamento, mas se eles fossem mantidos nós não teríamos estrutura, então eu teria vários alunos fazendo projeto de pesquisa, ensino e extensão, mas eu ia ter que fechar o *campus* à noite porque eu não teria luz. Então sim, a gente acabou não seguindo porque era um *trade off*, tu tem uma situação de escolhas conflitantes, que tu abre mão de uma para fazer a outra e tu tem os custos de oportunidade atrelado na outra. Então a gente acabou tendo que fazer essa escolha, não adianta ter projetos e não ter escola.

Ambos Diretores afirmaram na entrevista que apesar de todo impacto causado pela EC 95/2016, diversos processos foram otimizados, melhorando a gestão dos recursos. Conforme o Diretor B, “A gente passou a ser mais eficiente, passou a usar o recurso melhor, passou a ter menos demanda para algumas coisas, comprar de forma mais coerente, mais racional.” O Diretor A complementa afirmando:

Agora com os cortes nós somos obrigados a ser mais eficientes, e nós fomos eficientes em muitas áreas, que talvez se não tivéssemos os cortes nós não seríamos. Então melhoraram os processos. Nós fomos obrigados a melhorar o processo não por incentivo, mas por necessidade. Simplesmente a gente acordou com uma nova realidade. [...] Com certeza tu não ter uma segurança adequada não é eficiente, mas, por exemplo, tu otimizar tuas saídas de carro oficial, não ter 3 viaturas na rua ao mesmo tempo, isso é eficiente. Tu não marcar reunião de manhã, de tarde e de noite com cinco pessoas diferentes no mesmo lugar e conseguir fazer todas as reuniões juntos e cuidar do deslocamento de todos isso é eficiente. [...] Então, assim, houveram processos que nós melhoramos e nos tornamos eficientes e foi importante o corte, talvez se não existisse não faríamos; e outros foram necessários, mas não são benéficos para a instituição.

Os Diretores responsáveis pela gestão e otimização dos recursos do *campus* Farroupilha falaram abertamente em entrevista sobre os impactos gerados após a homologação da EC 95/2016. Embora eles tenham demonstrado ideias divergentes em alguns pontos, ambos argumentaram que apesar das reduções ocorridas, todas as estratégias de otimização foram pensadas para minimizar os impactos diretamente ao aluno.

Porém quando questionados sobre uma perspectiva futura, a longo prazo, a argumentação se modificou. O Diretor B afirmou que a curto prazo uma nova redução de recursos é sim possível de se adequar. Na visão dele é possível gerir reduções sem afetar o aluno, caso essa redução não seja prolongada, mas em uma situação de longo prazo tudo se deteriora, não sendo possível manter uma instituição aberta oferecendo o mínimo necessário ao aluno. Nas palavras dele: “Mas isso [redução] precisa ser em curto prazo e ser retomado em algum período porque se não tu sucateia computadores, tu não repõe maquinário, começa a faltar recurso para manutenção predial e vira uma bola de neve a estrutura vai se deteriorando.”

Em entrevista, o Diretor A afirmou que caso haja uma redução além do valor repassado em 2021 será impossível manter a instituição no formato que ela está, e afirma:

[...]Se tivermos mais algum corte, provavelmente vai mudar desde o processo de ingresso, que hoje ele é por prova e os cursos superiores por nota do Enem. Então é possível, por exemplo, que nos cursos integrados não se faça mais provas, seja tudo por sorteio. Isso é uma realidade, se houver mais algum corte com certeza a forma de ingresso vai mudar, vai ser alguma forma mais barata. E com certeza absoluta é possível que a gente intercale as entradas de novos alunos, não faça ela todo ano, talvez um ano sim um ano não, porque talvez a gente tenha que optar por desligar algumas salas de aula, aparelhos, computadores e equipamentos em geral vão acabar se estragando e não vamos conseguir realizar a manutenção. Então com certeza absoluta, daqui pra frente se o orçamento for modificado para baixo, não vamos mais conseguir proteger o aluno como a gente vinha protegendo nos últimos anos, porque não tem mais pra onde correr.

Ambos diretores mencionaram que em nenhum momento houve incentivos ou treinamento, por parte do MEC ou diretamente pelo Governo Federal, para enfrentar a redução de recursos com otimização, eficiência e eficácia, que acontece, segundo Chiavenato (2009), quando o orçamento é utilizado da forma mais otimizada possível, mas sem prejudicar o objetivo fim da instituição, que, nesse caso, é garantir o ensino público, gratuito e de qualidade. Entretanto, apesar da ausência de treinamento, os

dados e as entrevistas mostraram que foram tomadas medidas assertivas frente às situações impostas, uma vez que buscou-se ao máximo manter a qualidade da prestação de serviço aos alunos, mesmo com as reduções orçamentárias ocorridas ao longo dos anos.

Comparando-se a relação eficiência e eficácia exposta por Chiavenato (2009) (Quadro 3) com os dados orçamentários e as entrevistas dos diretores, é possível verificar que, no período analisado a alta eficiência foi atingida. Isso é verdadeiro uma vez que a eficiência segundo o autor, é a medida regulamentar da utilização dos recursos no processo. Em outras palavras, gerir com eficiência é executar os processos aprimorando a utilização dos recursos disponíveis.

As estratégias realizadas até 2020 pela direção do *campus* Farroupilha convergem com a máxima eficiência, pois todas foram pensadas para continuar alcançado o maior número de alunos possíveis, com um orçamento reduzido. Na ótica de longo prazo os diretores comentaram sobre outras possíveis estratégias para gerir a instituição caso houvesse ainda mais reduções, demonstrando, assim, a busca futura pela manutenção da eficiência dos recursos.

Já a eficácia, conforme Chiavenato (2009), é um instrumento de avaliação para se verificar se o que está sendo realizado de forma racional e estratégica está alcançando o resultado que realmente condiz com o objetivo da instituição. No período de análise, foi possível verificar que em alguns momentos o aluno do *campus* Farroupilha foi prejudicado com as otimizações de recursos. Como exemplos, houve a abstenção de visitas técnicas, onde o aluno poderia experienciar na prática o que é estudado em sala de aula; a redução das bolsas de pesquisa, ensino e extensão que proporcionam ao aluno incentivos para atividades de pesquisa e inovação; redução de incentivos para projetos de melhoria nos processos de ensino-aprendizagem; e também redução de incentivos para levar à comunidade o conhecimento acadêmico.

Em uma perspectiva de longo prazo trazida pelos diretores, é possível verificar que a alta eficácia não será alcançada caso a redução orçamentária continue. Devido à falta de recursos para manutenção predial e de equipamento, não só o aluno será ainda mais impactado, como também a população, em função da supressão do ingresso anual de novos alunos. Visto que menos pessoas terão acesso à educação pública, conforme o estudo de Fernandes e Menezes Filho (2000), menos pessoas poderão aumentar sua renda, já que o nível escolar impacta diretamente o nível salarial. Por conseguinte, a redução de novos alunos pode gerar menor

empregabilidade e dificuldades de aumento de produtividade na região, uma vez que, o baixo nível escolar é um dos principais fatores responsáveis por isso, conforme Barbosa Filho e Pessôa (2008).

O critério de efetividade segundo Torres (2004) é um dos indicadores mais complexos de se analisar, pois por meio dele verifica-se quais foram os impactos gerados (socioculturais, institucionais, econômicos, técnicos e ambientais) no ambiente externo à instituição após a realização das estratégias estabelecidas. Por esse indicador exigir demasiados dados, a análise realizada não é uma conclusão definitiva, uma vez que engloba somente uma curta série de dados.

Verificou-se que desde 2013 o *campus* Farroupilha cresceu seu número de matrículas, logo impactou positivamente a comunidade aumentando o acesso à educação de qualidade. Ao mesmo tempo, porém, com a crescente redução orçamentária e a otimização de recursos, impactou negativamente a vida de diversas pessoas no momento em que as dispensou de seus postos de trabalho, reduziu as bolsas aos alunos e comprometeu a ampliação do *campus*. Dessa forma, com os dados que foram disponibilizados e com as entrevistas aos diretores, foi possível concluir que a efetividade não foi alcançada de forma absoluta, visto que nem todas as estratégias geraram efeitos favoráveis à comunidade.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa propôs como objetivo principal averiguar se houve impactos gerados pela EC 95/2016 e, em caso positivo, compreender quais foram os impactos ocasionados por ela e as estratégias adotadas pela gestão para minimizar os efeitos desses impactos sobre a instituição IFRS *campus* Farroupilha. A título de comparação, foram analisados os dados financeiros pertencentes ao período anterior à emenda constitucional (2013 a 2016) e após a promulgação (2017 a 2020), com a inclusão dos dados orçamentários.

Para que o objetivo fosse alcançado, foi primordial compreender a estrutura da educação no Brasil, em especial da educação pública, e o histórico de repasse de recursos públicos destinado para essa área de grande importância para o desenvolvimento do país. Também foram explorados os efeitos causados pelo acréscimo de anos de educação no salário do povo brasileiro e foi possível verificar que a educação contribui diretamente para o crescimento econômico e a redução da pobreza.

Devido ao IFRS *campus* Farroupilha ser uma instituição de ensino público, foi fundamental a compreensão de sua estrutura, dos princípios da administração pública que se aplicam a ela e a sua principal ferramenta de planejamento: o orçamento. Para compreender as mudanças ocorridas no orçamento, também foi necessário assimilar o contexto econômico de 2013 a 2020 – o período estudado –, além de entender a emenda constitucional, que mudou a forma de repasse de recursos públicos para a educação.

Por meio da análise de dados e das entrevistas aos diretores foi possível verificar que apesar da EC 95/2016 ter sido promulgada em 2016, a redução dos recursos destinados ao *campus* Farroupilha apresentou regressão anteriormente à vigência da emenda. Essa redução pode ter ocorrido, conforme mencionado pelos diretores em entrevista, ao fato de o *campus* Farroupilha, comparado aos demais *campi*, estar com sua estrutura próxima à consolidação total já em 2015. Dessa forma, os valores destinados a investimento (despesas de capital) foram reduzindo de forma significativa, apesar dessa redução também ter sido influenciada pelo contexto econômico em que o Brasil se encontrava em 2015 e 2016, apresentando indicadores em queda e/ou negativos, como foi o caso do PIB (gráfico 6).

Realizando a análise de todo o período estudado, conclui-se que, embora a despesa corrente liquidada tenha apresentado oscilações ao longo do tempo, o ano de 2020 encerrou suas atividades com um valor real menor que o disponibilizado no ano de 2013, ainda que em 2020 o número de matrículas tenha sido 140% maior do que em 2013.

Quanto à emenda constitucional, conclui-se que esta foi apenas uma das causas de redução orçamentária que impactou o *campus* Farroupilha, uma vez que foram identificadas reduções contínuas em todo o período estudado (2013 a 2020), tanto relacionado a despesas correntes, quanto a despesas de capital, e toda a estrutura do *campus* foi afetada por elas. Alunos tiveram suas bolsas reduzidas e a falta de realização de visitas técnicas reduziram a oportunidade dos alunos de experienciar na prática os assuntos tratados em sala de aula, o que elevaria a qualidade da aprendizagem. Além disso, a redução de terceirizados impactou tanto os servidores, que em alguns períodos tiveram que realizar a própria limpeza dos ambientes, quanto os trabalhadores que ocupavam esses postos de trabalho e tiveram de ser dispensados.

Através das entrevistas aplicadas aos diretores responsáveis pela gestão do orçamento, foi possível compreender as estratégias utilizadas a fim de minimizar os impactos no objetivo central da instituição, que é a educação de qualidade. Ficou evidente que, apesar de em alguns períodos o aluno ter sido afetado, a gestão não mediu esforços para manter a instituição funcionando e protegeu da melhor forma possível o aluno dos efeitos colaterais da redução orçamentária.

Em relação aos indicadores de avaliação de desempenho – eficiência, eficácia e efetividade –, conclui-se que a instituição alcançou a eficiência nas estratégias adotadas em meio à redução orçamentária, conseguindo atender mais alunos com recursos reduzidos. Ainda que a eficiência atingida não tenha sido de forma planejada e sim forçada pela realidade que os gestores estavam inseridos, apesar disso as estratégias utilizadas fizeram com que houvesse a constância dos trabalhos da instituição atendendo um número maior de alunos com um recurso cada vez mais escasso. Já os critérios de eficácia e efetividade foram sacrificados em inúmeros períodos em prol da continuidade do funcionamento das atividades da instituição.

Por fim, ainda que a EC 95/2016 não tenha sido a geradora de toda a redução de recursos para IFRS *campus* Farroupilha, verificou-se que após a sua promulgação o orçamento manteve-se em queda. Diante disso, recomenda-se para estudos futuros

uma análise de viabilidade da manutenção da emenda, visto que em pesquisas anteriores a educação se mostrou uma ferramenta extremamente importante para o desenvolvimento dos indivíduos e também da nação, mas as reduções colocam em risco a manutenção da qualidade de ensino. Também, recomenda-se que sejam realizados estudos em outros *campi* do IFRS para que seja possível compreender e comparar as estratégias adotadas após a EC 95/2016 e a sequência de cortes orçamentários.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. L.; GUSKE, A. C.; GARCIA, R. L. Análise de custos: uma comparação entre duas universidades públicas do sul do Brasil. **CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL**, 15., Bento Gonçalves. **Anais [...]**. Bento Gonçalves, 2015. Disponível em: http://www.crcrs.org.br/convencao/arquivos/trabalhos/cientificos/analise_custos_universidades_publicas_792.pdf. Acesso em: 15 maio 21.
- ALVES, Carina G. M.; DEL PINO, José C. A atuação dos IFs Frente ao Sistema Nacional de Pós-graduação: um comparativo entre 2008-2014. **Holos**, v. 5, 2015.
- AMARAL, N. C. Evolução do custo do aluno das IFES: eficiência?. **Avaliação: Revista de Avaliação Institucional da Educação Superior**, São Paulo, v.9, n.2, p.115-125, jun. 2004. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1272/1262>. Acesso em: 20 maio 2021.
- ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores e a gestão de políticas públicas. **Revista da Fundação do Desenvolvimento Administrativo**, São Paulo, Nov/2006.
- AVILA, Róber I. Política fiscal: redução do déficit público. **Carta de Conjuntura do NAPE**, Porto Alegre, v. 28, n. 3, p. 14-19, 2021.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSÔA, Samuel. Retorno da educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 1, p. 77-125, 2008.
- BARRETO, João Marcelo. **Introdução à administração**. UFBA, Salvador, 2017.
- BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. IPEA, Brasília, v. 2, 2007.
- BARROS, R. P de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. IPEA, Rio de Janeiro, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 01 ago. 2021

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Histórico**. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual técnico orçamentário**. 17. ed. Brasília: Secretaria de orçamento federal, 2021 Disponível: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plano nacional de educação (PNE 2014- 2024)**. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Expansão da rede federal**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoes/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 10 abri. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **História**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/97-conhecaomec-1447013193/omec-1749236901/2-historia>. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Interministerial nº 163, de 4 de Maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 87-E, p. 15-20, 15 mai. 2001.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público** - MCASP, 8. ed. 2019. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 01 nov. 2021

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Consultoria de orçamento e fiscalização financeira**. Estudo técnico nº 26 de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>. Acesso em: 01 abr. 2021.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- CAVALCANTE, Joseneide Franklin. **Educação Superior: conceitos, definições e classificações**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000.
- CENTER FOR WORLD UNIVERSITY RANKINGS - CWUR. **Lista Global 2000: Edição 2021-2022**. Disponível em: <https://cwur.org/2021-22.php>. Acesso em: 15 set. 2021.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos: O capital humano das organizações**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CHIEZA, Rosa A.; DEMARCO, Diogo J.; NUNES, Valtuir P. Orçamento público *In*: CHIEZA, Rosa A.; DUARTE, Maria R. P.; CESARE Claudia M. **Educação fiscal e cidadania: reflexões da prática educativa**. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV, 2018. cap. 7, p. 163-174. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/197178>. Acesso em: 10 out. 2021.
- CHIEZA, Rosa A.; DEMARCO, Diogo J. Gasto público *In*: CHIEZA, Rosa A.; DUARTE, Maria R. P.; CESARE Claudia M. **Educação fiscal e cidadania: reflexões da prática educativa**. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV, 2018. cap. 8, p. 175-210. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/197178>. Acesso em: 10 out. 2021.
- COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 37, n. 5, p. 969 a 992, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 23 fev. 2022.
- DI PIETRO, Maria S. Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- DIREITOS VALEM MAIS. **A urgência do fim da Emenda Constitucional 95 no enfrentamento da COVID-19 e no cenário pós-pandemia**: documento apresentado por organizações qualificadas como Amicus Curiae ao STF, 7 de maio de 2020. Disponível em: https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos. *In*: DWECK, E.; ROSSI, P.; DE OLIVEIRA, A. L. M. **Economia pós pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. cap. 6, p. 83-97. Disponível em: <https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-e-construindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/>. Acesso em: 02 dez. 2021.

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

FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N. A. **A evolução da desigualdade de rendimentos no Brasil metropolitano entre 1983 e 1987**. Estudos Econômicos, v. 30, p. 549-569, 2000.

FIGUEIREDO, Amilton de Moura. **O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do RS**: A construção de uma nova institucionalidade. Dissertação (Mestrado em Gestão Educacional) - Programa de Pós-graduação em Gestão Educacional, UNISINOS, Rio Grande do Sul, 2014.

FIRJAN, **Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal**, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=RS&IdCidade=430790&Indicador=1&Ano=2016>. Acesso em: 15 set. 2021.

FRANCISCO, J.G.; FARIA, M.L.V.; COSTA, H.G. **Planejamento e orçamento públicos**: uma revisão da literatura. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos06/763_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGET%20ago%2006.pdf. Acesso em: 01 mar. 2021.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed., ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

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

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOUVEIA, Fernanda Paixão de Souza. A expansão dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia do território brasileiro: entre o local e o nacional. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, v. 5, n. 9, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/2434>. Acesso em: 01 jun. 2021.

HELENE, Otaviano. Concentração de renda no Brasil: Educação e desigualdade. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em:

<https://diplomatie.org.br/concentracao-de-renda-no-brasil-educacao-e-desigualdade/>. Acesso em: 01 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Conheça o Brasil - População**: Educação. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.htm>. Acesso em: 02 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/farroupilha/panorama>. Acesso em: 15 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produto Interno Bruto**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 10 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **PNAE educação 2019**: mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>. Acesso em: 27 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistema de contas nacionais trimestrais - SCNT**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa. Acesso em: 28 jun. 2021.

INSTITUTO DA SECRETARIA DE MODALIDADES ESPECIALIZADAS DE EDUCAÇÃO - SEMESP. **Mapa do ensino superior no Brasil**. 10.ed, 2020. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/pesquisas/mapa-do-ensino-superior-no-brasil-2020/>. Acesso em: 03 jun. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA RIO GRANDE DO SUL - IFRS. **Missão, visão e valores**, 2020. Disponível em: <https://ifrs.edu.br/institucional/missao-visao-e-valores/>. Acesso em: 03 jun. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA RIO GRANDE DO SUL - IFRS. CONSUP. Conselho Superior do IFRS. **Plano de desenvolvimento Institucional 2019 - 2023**, aprovado pela Resolução nº 84, de 11 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://ifrs.edu.br/pdi-2019-2023/>. Acesso em: 10 set. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA RIO GRANDE DO SUL - IFRS. **Sobre o IFRS**, 2021. Disponível em: <https://ifrs.edu.br/institucional/sobre/>. Acesso em: 11 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Brasil no Pisa 2018**, Brasília, 2020. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_brasil_no_pisa_2018.pdf. Acesso em: 01 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Censo da educação superior 2020**: Principais resultados.

Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/tabelas_de_divulgacao_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Indicadores Financeiros Educacionais**. 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 01 maio 2022.

IPEA. **Taxa de desemprego nas regiões metropolitanas**. Disponível em:

<http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38401>. Acesso em: 01 jun. 2021.

IPEA. **Taxa de investimento a preço corrente**. Disponível em:

<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38432>. Acesso em: 15 jun. 2021.

KEYNES, John M. **How to avoid a slump**. Disponível em: <https://www.bradford-delong.com/2019/06/weekend-reading-john-maynard-keynes-1937-how-to-avoid-a-slump.html>. Acesso em: 10 nov. 2021

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 404 p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**:

Planejamento e execução de pesquisas. Amostras e técnicas de pesquisas. Elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2002.

LELIS, Davi A. S. Ideologia constitucional e políticas públicas: uma crítica ao novo regime fiscal. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas**. V.1, n.2, p. 143-153, 2017. Disponível em: <https://www.redepp.ufv.br/REDEPP/article/view/9>. Acesso em: 10 jan. 2022

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. IPEA, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4060
Acesso em: 01 fev. 2022.

MARTINS, Carlos B. **O ensino superior brasileiro nos anos 90**. São Paulo:

Fundação SEADE, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000100006>. Acesso em: 01 set. 2021.

MATTOS, Enlison; TERRA, Rafael. Conceitos sobre eficiência. *In*: BOUERI, R. ROCHA, F. RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e**

mensuração da eficiência. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. cap. 6, p. 211-234.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Expansão da rede federal.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-aco-es/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, Djalma P. Rebouças de. **Planejamento estratégico: Conceitos, Metodologia e Práticas.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em administração.** Catalão: UFG, 2011. 73 p.

OLIVEN, A. C. Histórico da educação superior no Brasil. *In*: SOARES, M. S. A. (Org.). **A educação superior no Brasil.** Brasília: Capes, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO. **Educação um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da comissão internacional sobre educação para o século XXI.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

PACHECO, Eliezer (Org). **Institutos Federais uma revolução na educação profissional e tecnológica.** São Paulo: Moderna, 2011.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública.** 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 608 p.

PENÃ, C. Rosano. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.12, n.1, p.83-106, jan./mar. 2008. Disponível em: <https://tecnoblog.net/366226/como-citar-uma-revista-nas-normas-abnt-imprensa-ou-digital/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

PISCITELLI, R. Bocaccio; TIMBÓ M. Z. Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PORTAL DADOS ABERTOS. **Resultado do tesouro nacional: série histórica.** Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 09 out. 2021.

RESENDE, Marco F. C.; TERRA, Fábio H. B. Ciclo, crise e retomada da economia brasileira: avaliação macroeconômica do período 2004-2016. **Economia e**

Sociedade, Campinas, v. 29, n. 2, p. 469-496, 10 jan. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n2art05>. Acesso em: 01 nov. 2021.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia Política da Austeridade. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK; OLIVEIRA, Ana L. M. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. cap. 1, p. 14-31.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990)**. Documento de Trabalho 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SCARPIN, J. E., et al. Análise da eficiência dos recursos públicos direcionados à educação: Estudo nos municípios do Estado de Santa Catarina. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. III, n.6, p. 27-48. dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1127>. Acesso em: 05 jun.2021.

SEGUNDO, Hugo B. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 22-44, 2017.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. **Nova Economia**, Minas Gerais, v. 25, n. especial, p. 803-833, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/3549>. Acesso em: 20 jun. 2021.

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

SILVA, C, F, D; ARNAUD, F, I, M; GOMES, V, L, B. **Neoliberalismo no Brasil, Emenda Constitucional n. 95/2016 e políticas sociais públicas**: os desafios postos ao trabalho profissional dos assistentes sociais. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo1/neoliberalismonobrasileme ndaconstitucionaln952016epoliticass.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2021.

SILVA, Sebastião de Sant'anna e. **Os princípios orçamentários**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SILVA, Valmir Leôncio da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público**: Uma abordagem prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 456 p.

STALLIVIERI, Luciane. **O sistema de ensino superior no Brasil**: Características, Tendências e Perspectivas. Caxias do Sul, 2007. Disponível em: https://www.uces.br/site/midia/arquivos/sistema_ensino_superior.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

STELZER, J.; DELIGDISCH, M. E.; GONÇALVES, E. N. **A trajetória da universidade e do ensino superior brasileiro sob o prisma da autonomia**: uma visão histórico-administrativa para uma emergente discussão. *In*: XI Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, 2011.

Anais do XI Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis: UFSC, 2011.

THE WORLD BANK. **Databank: World development indicators**, 2021. Disponível em:
<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GNP.PCAP.CD&country=WLD>. Acesso em: 28 jun. 2021.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**: Lei complementar nº 101/2000. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002.

VIEIRA, J. C. C. **O primeiro distrito industrial de Farroupilha/RS e suas repercussões socioambientais**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento) - Programa de Pós Graduação em Ambiente e Desenvolvimento, UNIVATES, Lajeado, 2012.

WOLFF, Denise L. **Os sistemas de gerenciamento de dados acadêmicos e a gestão educacional**: o caso do Instituto Federal do Rio Grande do Sul. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Informática na Educação) - Instituto Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

APÊNDICE A – ENTREVISTA AO DIRETOR A

1. Em 2016 entrou em vigor a Emenda Constitucional 95/2016, a qual impactou consideravelmente o orçamento do IFRS *Campus* Farroupilha apresentando redução orçamentária de cerca de 28% de 2016 para 2017.

1.1 Diante disso, quais foram as estratégias adotadas para reorganizar o orçamento frente a essa redução?

Para te contextualizar, o *campus* foi federalizado em 2009. Até 2015 nós viemos de uma realidade, digamos, de um orçamento bem flexível e agradável de administrar. 2016 nos deparamos com esse corte grave. Além desse corte grave a gente já vislumbrava um horizonte não muito colorido para os próximos anos. Então o primeiro ano de corte coincidiu com meu primeiro ano de gestão e a estratégia era fechar a casinha, como se diz no futebol, e fazer adaptações em todos os setores. Os maiores custos que nós tínhamos no *Campus* era em relação aos terceirizados. Nós tínhamos um custo muito alto com limpeza, portaria e vigilância armada. Esses três juntos levavam mais da metade do orçamento de outrora, o orçamento bom. Então ali foi que a gente concentrou os esforços para que não houvesse cortes em outras áreas que fossem diretamente ligadas ao objetivo principal, que é a educação. Então a primeira coisa que a gente sacrificou foi a vigilância armada. No lugar da vigilância armada a gente começou a implantar um sistema alternativo com câmeras e outras ferramentas, mas eles foram sendo implementados ao longo de três, quatro anos. Foi o nosso primeiro corte.

O segundo ponto que houve redução foi em relação à limpeza. Então nós cortamos postos de trabalhos terceirizados da limpeza. Praticamente 30% a 40% dos postos de trabalho da limpeza foram cortados. Tínhamos também uma empresa que cuidava da nossa recepção. Também foi cancelada. Ficamos sem recepcionista e telefonista. Estamos nos resolvendo internamente com isso. Além disso, também foi necessário fazermos alguns ajustes em custos com transporte para viagens técnicas, o que foi a única coisa que a gente acabou entrando um pouco no objetivo principal afetando a educação. O restante dos cortes foi nos terceirizados. Basicamente essa foi a adaptação para a gente se enquadrar na nova realidade.

1.2 Na sua visão, quais foram os maiores impactos gerados pelo corte de gastos em 2017 e nos anos seguintes? Houve uma área específica que foi mais impactada?

Em relação ao *Campus* Farroupilha os principais impactos foram o serviço terceirizado: vigilância armada, portaria, recepção e limpeza.

1.3 A redução de recursos afetou a prestação de serviço à comunidade (projetos, cursos)?

Precisamos contextualizar. O corte de 2016 não foi o único, ele foi o primeiro. Em 2017 nós tivemos um contingenciamento muito forte, de 20% do orçamento, que foi bloqueado no início do ano e foi liberado só em setembro. Uma parte em setembro, uma parte em outubro e uma parte em novembro. Além da redução de 25% a 28% que teve em 2016 pra 2017, nós perdemos mais 20%, esse dinheiro voltou só no final do ano, mas o ano foi passando né. Em 2018 não tivemos corte nem contingenciamento e 2019 tivemos corte, algo em torno de 17% se não estou enganado, além de tudo que tinha acontecido. 2020 tivemos corte novamente alguma coisa em torno de 20% e 2021 tivemos corte de novo que chegou na casa de 23% a 24%. Com isso, o orçamento do *campus* Farroupilha em 2021 ele vai ser igual ao valor recebido quando o *campus* abriu lá em 2010, só que com um quinto de alunos e um quinto das atividades.

Bom, nesse contexto inteiro de cortes, aí sim, com certeza, houve interferência. Não fizemos mais viagens de estudo faz uns quatro anos mais ou menos. Foram reduzidas as bolsas [para servidores], tínhamos outras políticas né, de incentivo à educação e até mesmo a bolsa de alunos isso acabou sendo reduzido. O número de ofertas de cursos ele fica impedido de ser ampliado, muito embora a gente tenha feito um aumento de cursos no ano de 2019, nós abrimos 5 cursos novos, mas nós fechamos outros 2. Mas hoje a gente gostaria de atender o maior número de alunos, mas pra gente fazer isso a gente precisaria fazer um investimento, ampliar salas coisas do tipo, e isso é impossível. Os equipamentos também ficaram obsoletos ou danificados nesse período, como eu te falei todos esses cortes que a gente teve de algum lugar ele saiu para o *campus* continuar funcionando. Ele saiu da manutenção, então a manutenção dos maquinários foi parada, então nossos maquinários tem defeitos, alguns não

funcionam mais, e os computadores foram diminuindo, a manutenção predial também foi e em 2021 agora a gente guardou recurso e a gente fez uma boa manutenção nesses equipamentos porque não tinha mais como não fazer, 4 anos parados sem manutenção. Então agora para 2021 nossa realidade já contempla isso organizado. Mas sim, se as coisas tivessem normais, como estavam antes dos cortes, com certeza hoje o *campus* Farroupilha estaria trabalhando com cerca de 2 mil alunos, caso não tivesse acontecido essas mudanças, então o impacto no município foi bem grande em termos da educação. Os alunos foram impactados, equipamentos que eram utilizados em aulas também foram reduzidos.

1.4 Os alunos foram impactados com essa redução (bolsas, auxílios, projetos, estágios, aulas, estrutura)?

Os alunos foram impactados, equipamentos que eram utilizados em aulas também foram reduzidos. Eu acho que os projetos foram impactados mais inconscientemente, porque como todos sabem da dificuldade financeira, dos IFs, isso inconscientemente já inibe os professores de tentarem alguma coisa porque sabem que não vão conseguir concluir, então isso a gente observa que inconscientemente afetou os professores também. Todo mundo sabe hoje que não dá pra fazer muita coisa, criar, porque a gente não tem muita coisa, então acho que houve essa questão que prejudicou de maneira real e também em termos inconscientes.

1.5 Os servidores foram impactados? Em caso positivo, em quais áreas (capacitações, rotinas operacionais, projetos, estrutura de trabalho)?

O que eu posso te falar é o seguinte: falando exclusivamente pelo *campus* Farroupilha, o perfil do nosso servidor é um servidor que ele gosta do *campus*, ele gosta de estar aqui, ele gosta de trabalhar. E a gente observa que eles sentem as dificuldades que o *campus* passa, e eles ficam impactados. A gente nota o carinho que o servidor tem pelo *campus*, toda hora batem fotos, marcam o *campus* nas redes sociais, é um sentimento de pertencimento que eles têm. Então sim, esses cortes afetaram todos os servidores de uma maneira geral, os que lidam de maneira direta com o aluno ou indireta. Porque inconscientemente acaba inibindo, você gostaria de ter diversos projetos com os alunos e servidores, mas tudo isso vai repercutir em algum momento

em solicitar orçamento. E sabe que não vai conseguir orçamento. Então isso acaba afetando sim. No ano de 2017, no contingenciamento de 20%, teria dinheiro, mas não se sabia quando, então pra gente se enquadrar nesses 8, 9 meses sem dinheiro foi sacrificado a limpeza por completo, então os servidores tiveram que fazer a limpeza do seu ambiente de trabalho, enfim, tiveram que se adaptar à nossa realidade. Em setembro ou outubro as coisas foram se desvinculando e acabou voltando ao normal, no quesito limpeza. Mas foram e estão sendo períodos difíceis.

1.6 Houve redução ou quaisquer outros impactos sobre os contratos com terceirizados? (segurança, limpeza, portaria, etc.)

[Pergunta já respondida anteriormente]

2 Analisando o orçamento do IFRS *Campus* Farroupilha foi possível verificar que os valores destinados diretamente ao aluno por meio de bolsas/auxílios diminuíram ao longo dos anos (de 2013 a 2020). Isso faz parte de uma estratégia de otimização de recursos?

O valor da assistência estudantil até 2020 ele não foi alterado, ele sempre foi mantido, pra 2021 o governo cortou o valor da assistência estudantil, mas o *campus* Farroupilha tirou do seu orçamento e manteve. Então o valor da assistência estudantil – que é aquele para moradia, alimentação e transporte – esse não teve alteração nenhuma nesse período. O que teve alguma alteração foi o valor destinado para as bolsas e projeto de pesquisa, ensino e extensão. Esses teríamos um percentual obrigatório da execução do orçamento, mas se eles fossem mantidos nós não teríamos estrutura, então eu teria vários alunos fazendo projeto de pesquisa, ensino e extensão, mas eu ia ter que fechar o *campus* a noite porque eu não teria luz. Então sim, a gente acabou não seguindo porque era um *trade off*, tu tem uma situação de escolhas conflitantes, que tu abre mão de uma para fazer a outra e tu tem os custos de oportunidade atrelado na outra. Então a gente acabou tendo que fazer essa escolha, não adianta ter projetos e não ter escola. Então mexemos um pouco nos percentuais de bolsa de pesquisa, ensino e extensão para poder ter aula.

No mais eu observo que em alguns momentos houve corte nas bolsas de estudo específicas para professores, talvez em 2017 quando houve o contingenciamento, mas depois foi devolvido. E eu noto que às vezes as bolsas [para servidores] não são

utilizadas na totalidade, talvez pela mudança na situação econômica do país e estudar mesmo que seja em instituições pública ela tem custo, tu tens nem que seja o custo de oportunidade. Eu não pago mensalidade, mas eu podia estar trabalhando à noite, fazendo um extra e ajudando minha família. Então essas coisas acabam inconscientemente influenciando.

3. Com relação à otimização frente à nova realidade financeira. É possível efetuar cortes sem prejudicar as rotinas? Houve um incentivo para melhorar a gestão e o controle de custos? Foi possível reduzir despesa em materiais dispensáveis?

Com relação ao orçamento e ao número de alunos que temos no *campus*, esse indicador é inversamente proporcional. O *campus* vem aumentando o número de alunos, ano após ano, e vem perdendo orçamento ano após ano. Em uma visão futura não, de 2021 para frente é impossível que tenha mais algum corte sem modificar a rotina para os alunos, com certeza absoluta. Se tivermos mais algum corte, provavelmente vai mudar desde o processo de ingresso, que hoje ele é por prova e os cursos superiores por nota do Enem. Então é possível, por exemplo, que nos cursos integrados não se faça mais provas, seja tudo por sorteio. Isso é uma realidade, se houver mais algum corte com certeza a forma de ingresso vai mudar, vai ser alguma forma mais barata. E com certeza absoluta é possível que a gente intercale as entradas de novos alunos, não faça ela todo ano, talvez um ano sim um ano não, porque talvez a gente tenha que optar por desligar algumas salas de aula, aparelhos, computadores e equipamentos em geral vão acabar se estragando e não vamos conseguir realizar a manutenção. Então com certeza absoluta, daqui pra frente se o orçamento for modificado para baixo, não vamos mais conseguir proteger o aluno como a gente vinha protegendo nos últimos anos, porque não tem mais pra onde correr.

Não houve orientação, não houve incentivo, apenas houve o corte. A gestão do *campus* é que teve então o malabarismo de começar a fazer os ajustes. Com isso muitos processos foram otimizados. Tem duas coisas que são difíceis de administrar o excesso e a escassez. Muito embora seja mais prazeroso o excesso, também é difícil de administrar, mas talvez tu não otimize tanto. Agora com os cortes nós somos obrigados a ser mais eficientes, e nós fomos eficientes em muitas áreas, que talvez

se não tivéssemos os cortes nós não seríamos. Então melhoraram os processos. Nós fomos obrigados a melhorar o processo não por incentivo, mas por necessidade. Simplesmente a gente acordou com uma nova realidade. Nós nos tornamos eficientes, não o orçamento foi eficiente ou o resultado foi eficiente, mas a gente se tornou eficiente. Com certeza tu não ter uma segurança adequada não é eficiente, mas, por exemplo, tu otimizar tuas saídas de carro oficial, não ter 3 viaturas na rua ao mesmo tempo, isso é eficiente. Tu não marcar reunião de manhã, de tarde e de noite com cinco pessoas diferentes no mesmo lugar e conseguir fazer todas as reuniões juntos e cuidar do deslocamento de todos isso é eficiente. Tu não ter limpeza não é eficiente, isso é terrível, a gente se obriga a fazer. Então, assim, houveram processos que nós melhoramos e nos tornamos eficientes e foi importante o corte, talvez se não existisse não faríamos; e outros foram necessários, mas não são benéficos para a instituição.

4. O orçamento vigente ainda está atrelado à EC 95/2016. Na sua visão como gestor, é possível manter a qualidade do ensino, a estrutura, e a prestação de serviços como um todo, com esse orçamento?

Aí tem duas questões, a primeira questão é que esse orçamento teve o reajuste talvez no primeiro e segundo ano. O terceiro ano em diante ele já não teve o reajuste, foi mantido exatamente o mesmo orçamento para o ano seguinte, no ano seguinte houve corte. Então o projeto da EC 95/2016 ele não aconteceu, ele aconteceu um ano ou dois. Pra nós aqui no *campus*, ele foi um orçamento repetido, no outro ano foi cortado e depois de novo. Então esse formato não aconteceu. Vamos supor que tivesse acontecido, por obvio ele não vai funcionar por uma questão muito simples, tu tens um indicador de preços oficial, mas tu tens uma inflação que não é oficial, que é a inflação real do dia a dia e que não fica contemplado nos nossos índices. Com certeza nos próximos anos se seguir essa linha nós teremos problemas gravíssimos. E vai ocorrer tudo o que comentei anteriormente, mudanças na forma de ingresso, fechamento de salas, falta de manutenção.

5. Há expectativa de expansão no número de alunos para os próximos anos? Em caso positivo, quais são as estratégias para que ocorra a ampliação da prestação de serviços, mantendo a qualidade, com um a vigência da EC 95/2016?

A EC 95/2016 não está acontecendo, se estivesse seria ruim, mas não está acontecendo, está pior. O que eu posso te dizer é que hoje não existe uma estratégia, existe um desejo. Nós temos um desejo de ampliação. E apesar dos pesares, nós estamos ampliando, nós viemos modificando cursos que a gente nota que não tem mais um apelo tão grande, nós estamos fechando, criando outros, mas é praticamente uma otimização dos cursos do que uma ampliação dos cursos. O que existe hoje é um desejo, nós estamos construindo um prédio novo com emendas parlamentares, com a ideia de ampliar o número de salas de aula, mas o planejamento requer o mínimo de controle orçamentário, e nos últimos 4 ou 5 anos a única coisa que a gente não tem é um controle futuro. Se tu me pedires, por exemplo, o orçamento de 2023 em janeiro ou fevereiro de 2022, eu não farei a mínima ideia. Vai ser igual, vai ser maior, vai ser menor? Eu não sei dizer. Como que tu planejas algo se tu não sabes qual vai ser a tua receita, já que tu não tens gerência sobre a tua receita. Se eu tiver gerência sobre a receita eu consigo planejar, porque aí eu sei o que eu posso fazer para ampliar a prestação de serviço. Então hoje o que a gente tem é um desejo de aumento, mas não necessariamente uma estratégia para isso porque nós não temos garantia do fomento, do valor do fomento. A gente tem orçamento de longo prazo, mas seriam ações extraorçamentárias. Mas mal conseguimos executar as orçamentárias. Com a EC 95/2016 pela lógica seria muito simples, eu pego meu orçamento e aplico o IPCA, e posso planejar, com poucos erros, para os próximos 10 anos. Só que aí em 2017 teve um contingenciamento de 20%, no outro ano o orçamento permaneceu igual mais o reajuste, no outro ano não teve reajuste, no outro ano teve corte, no outro ano teve corte. Então como planejar? Não tem como planejar. Essa que é a questão. A EC95/2016 seria ruim, mas nós estamos vivendo um cenário pior.

APÊNDICE B – ENTREVISTA AO DIRETOR B

1. Em 2016 entrou em vigor a Emenda Constitucional 95/2016, a qual impactou consideravelmente o orçamento do IFRS *Campus* Farroupilha apresentando redução orçamentária de cerca de 28% de 2016 para 2017.

1.1 Diante disso, quais foram as estratégias adotadas para reorganizar o orçamento frente a essa redução?

Limitamos as despesas com contratos. Até final de 2014, a gente tinha dois postos armados ao mesmo tempo de vigilância. Eram dois postos que representavam 8 funcionários, porque são escalas de 12 horas por 36 horas, então ficava dois de dia e dois de noite e no outro dia vinha mais outros dois de dia e outros dois a noite. Então são oito funcionários, no primeiro momento a gente havia tirado esses postos do dia armado e mantido só um à noite, isso gerou uma economia bem grande. Mas não foi na época pensando nisso (no corte) pois não se sabia ainda da EC, mas foi por necessidade, por ser um serviço que de fato não estava mais sendo necessário, não se via uma urgência de mantê-los, então foi reduzido e mantido um posto só na madrugada de vigilância armada e mais um de portaria durante o dia, desarmado. E com a EC, os postos de limpeza a gente reorganizou as escalas pra conseguirmos reduzir um pouco. Reduzindo quase 25% só nesse *mexe*. Então só nesses dois foi bem significativo. Uma outra redução que a gente teve foi o posto de recepção que também foi suprimido e os demais contratos foi readequação, redução de diária [Servidores], redução de saídas de viagem, redução em impressoras. Que foi de pouquinho em pouquinho reduzindo, mas os mais significativos foram esses dois contratos com terceirizados.

1.2 Na sua visão, quais foram os maiores impactos gerados pelo corte de gastos em 2017 e nos anos seguintes? Houve uma área específica que foi mais impactada?

Em geral, o mais impactado foi a parte de investimentos, porque se a gente tivesse mantido linearmente algum crescimento desde 2015, quando tudo vinha numa crescente, a gente conseguiria ter tido ações de investimento de outras áreas. Apesar

de até então o *campus* já ter tido feito a maioria das obras com os valores recebidos de forma extraordinária. Foi conseguido fazer o prédio do almoxarifado, da biblioteca, da subestação, caixa d'água, compramos computadores e o datacenter já tinha sido feito em 2012, laboratórios estavam relativamente bem equipados para dar um *start*. Então ficou faltando lapidar algumas coisas, sempre precisa de uma renovação da parte de máquinas, de computadores, então, nesse sentido, finalizar essa consolidação do *campus* foi onde ficou mais prejudicado. E também o investimento em outras áreas: poderia estar ampliando laboratórios, outros equipamentos, aprimorando outras coisas que acabou ficando em *stand by*, digamos assim. Só fazendo uma observação, para nós, *campus* Farroupilha, teve um impacto um pouquinho menor, justamente por esse fato de estar um pouco mais consolidado. Os *campi* em desenvolvimento, chamados de fase 2, aqueles implementados em 2012, 2013 e 2014, esses sim tiveram um impacto muito maior, porque eles não tinham nada, recém estavam saindo do papel e passaram por essa redução principalmente de investimento. A reitoria recebe o orçamento dos *campi* e realiza o repasse, tudo é via a UASG [Unidade de Administração de Serviços Gerais] central que é a da reitoria, mas os valores de destinação a cada *campus* não é uma escolha deles, os valores a serem destinados vem do MEC.

O próprio orçamento da reitoria contempla algumas ações próprias e contempla algumas ações de *campus*, a gente recebe repasse para pesquisa, extensão, para outros projetos, vindo da reitoria. Ano passado teve um reajuste na obra da quadra, deu uns R\$ 60 mil e a reitoria pagou. Tudo isso complementa os valores do *campus*. E também em paralelo, os *campi* menores, criados em 2013, 2014, conforme eles foram crescendo eles também receberam aportes da reitoria. Se pensar no ano de 2013 eram 12 ou 13 *campi*, hoje são 17. O nosso *campus* já era, de certa forma, consolidado e tem muitos *campi* que ainda não eram, por isso eles precisam muito mais de ajuda e aportes financeiros que o nosso.

Tem situações que o custo do *campus* é alto, por exemplo o *campus* Viamão não tem sede, eles alugam da PUC [Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul] e tem um custo mensal *babilônico*, o anual de quase R\$ 1 milhão. Mas assim, existe tanto na SETEC [A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica], no IF e em outros órgãos, inclusive o MEC até acompanha isso para tentar criar uma padronização de custos, que nunca vai acontecer, é impossível, mesmo tu setorizando ações. Digamos a vinícola tem mais custos [*campus* Bento Gonçalves], mas também

tem muito mais orçamento e receita própria. Cada *campus* tem a sua realidade. O nosso custo fixo aqui é bem diferente do de outros, porque se tu for ponderar o orçamento total pelo número de alunos, nós temos um bom número. Por exemplo, o nosso custo fixo com contratos chega na casa de 40%, 45% do orçamento. Tem *campus* que tem perto de 80%. Isso pode ser por diversos fatores, por exemplo, como eu falei, a gente dispensou a vigilância armada porque pela nossa realidade é dispensável, mas agora um *campus* rural, ou *campus* que estão inseridos em uma realidade diferente, o *campus* Caxias é um exemplo disso. Se não, o risco tanto aos alunos quanto aos funcionários se torna muito alto. Então não tem como nivelar orçamento de uma forma que seja justa. E também pelo outro fator que os *campi* estão em realidade de consolidação diferentes. Tem aqueles que tem mais de 100 anos – Rio Grande, Porto Alegre, Bento Gonçalves, Sertão –, isso se torna mérito e demérito, pois eles têm estruturas antigas que demandam um custo de manutenção bem mais alto do que um *campus* novo. É difícil mensurar isso em uma régua única para todos.

1.3 A redução de recursos afetou a prestação de serviço à comunidade (projetos, cursos)?

Eu acredito que não. O que mais foi prejudicado em algum momento, mas isso no ano de 2020 e 2021 só, é a questão dos projetos de pesquisa e extensão porque eles são vinculados e relacionados ao total do orçamento, então proporcionalmente eles reduziram enquanto houve um crescimento do número de servidores que poderiam estar demandando mais projetos. Por essa consolidação também, a gente tem os regramentos de mínimos vinculados ao orçamento, por exemplo, de 5% para capacitação de servidores. Desde 2014 não se consegue executar isso por falta de demanda. O pessoal já se consolidou, já estudou, já fez seus cursos. As capacitações ficaram mais baratas, tem cursos gratuitos, tem cursos online que não demandam mais diárias e viagem de avião. Então tudo isso economiza. Em contrapartida de uma redução orçamentária houve uma equiparação de eficiência e de necessidade. A gente passou a ser mais eficiente, passou a usar o recurso melhor, passou a ter menos demanda para algumas coisas, comprar de forma mais coerente, mais racional. Houve gastos irracionais por causa da fartura, digamos assim. A redução nos forçou a ser mais eficientes, que é um processo natural. Mas eu acredito que isso não trouxe impacto direto para a sociedade. Nós conseguimos manter as ações, manter

os cursos, manter tudo rodando. Poderia ter feito melhor? Poderia ter comprado equipamentos diferenciados? Oferecer alguma expertise em uma área diferenciada? Talvez, mas não acho que houve um prejuízo na atividade fim.

1.4 Os alunos foram impactados com essa redução (bolsas, auxílios, projetos, estágios, aulas, estrutura)?

Em geral, não. Talvez as bolsas tanto ensino, pesquisa e extensão, houve reduções do número de bolsas, poderia ter mais bolsas, mas também houve anos como 2019 que as vagas para bolsistas sobraram. Mas na atualidade temos fila de espera de alunos querendo ser bolsistas. A questão da assistência estudantil sim, essa pode ter sido um dos fatores mais relevantes, apesar do *campus* estar inserido em uma realidade socioeconômica muito diferente de outros, o nosso orçamento geral desde 2010 permanece praticamente o mesmo, só que o número de alunos aumentou consideravelmente, mais de 3 ou 4 vezes. Então temos que diluir esse valor em uma quantidade maior de alunos e a nossa política de centralizar esse recurso na reitoria nos desfavoreceu, porque o nosso orçamento de assistência é 500 mil, e a gente gasta por volta de 100mil, então nós subsidiamos outros *campi* que tem uma demanda maior. Então se oferecêssemos bolsas de auxílio permanência para os alunos aqui do *campus*, teria interessados, óbvio, mas talvez estaríamos tirando de alunos de outros *campi* que estão inserido em realidades muito mais precárias, em vulnerabilidade bem maior do que os nossos aqui.

1.5 Os servidores foram impactados? Em caso positivo, em quais áreas (capacitações, rotinas operacionais, projetos, estrutura de trabalho)?

Não, acho que não. Eu acredito que tínhamos excesso de serviços, que de fato a redução não houve impacto nenhum. Em relação a condições de trabalho acho que o *campus* supriu bem, a gente tem mobiliário adequado, computadores estão adequados, serviço de impressora, telefonia, internet, tudo funcionando direitinho, então acredito que a condição de trabalho não foi afetada.

1.6 Houve redução ou quaisquer outros impactos sobre os contratos com terceirizados (segurança, limpeza, portaria, etc.)?

Eu acho que havia serviços superestimados, como no caso da vigilância, mas por falta de histórico também. Quando o *campus* foi federalizado entrou uma equipe totalmente nova, não houve um processo de transição, era uma realidade do privado para o público totalmente diferente, então foram contratadas coisas que não se tinha ideia da real necessidade ou não, por falta de histórico. Hoje, se tivéssemos mantido vigilância armada, estaria na casa de R\$ 1.100.000,00 mais ou menos por ano, e a gente gasta com portaria R\$ 180.000,00 e “faz a mesma coisa”. Em relação a limpeza, salas dos servidores e salas que às vezes não tinham uso diário, tinham limpeza diária, não tinha essa necessidade, uma a duas vezes por semana atende a necessidade adequadamente. Esse ajustamento ocorreu e se ajustou bem. A gente passou por um período que sim, lá em 2016, quando houve um corte maior na limpeza, os servidores tiveram que limpar seu ambiente de trabalho, mas assim que conseguimos restabelecemos os serviços.

2. Analisando o orçamento do IFRS *Campus* Farroupilha foi possível verificar que os valores destinados diretamente ao aluno por meio de bolsas/auxílios diminuíram ao longo dos anos (de 2013 a 2020). Isso faz parte de uma estratégia de otimização de recursos?

Não. Primeiro em 2014 ou 2015 teve a remodelação do modulo do cálculo de distribuição dos recursos da assistência estudantil e as bolsas permanência, até então nós executávamos valores maiores para bolsa, chegamos a pagar R\$ 400,00 por mês para alunos de maior vulnerabilidade e o número de bolsista era bem maior. Com esse processo de centralização na reitoria a disparidade entre *campi* diminuiu, por exemplo o aluno com o mesmo nível de vulnerabilidade no *campus* Restinga acabava recebendo menos que o nosso, então era uma discrepância absurda e com essa alteração o nosso valor caiu significativamente, caiu quase 5 vezes só em função desse rearranjo. Mas talvez agora não esteja errado, talvez estava errado antes.

Então entre 2014 e 2015, foi criado um processo único de seleção dos bolsistas da assistência estudantil para todos os *campi*, é como se o aluno concorresse com todo mundo, então a gente não tem uma cota de bolsa específica. Vai daquele *campus* que tem uma demanda maior e os alunos que apresentam grau de vulnerabilidade maior tem uma destinação de recurso maior para aquele *campus*. Então com isso houve

uma redução de 75%. E em segundo, as bolsas de ensino, pesquisa e extensão são vinculadas aos projetos, essas sim têm relação direta com a redução de orçamento, porque eles têm um percentual. As bolsas de ensino, pesquisa e extensão são 1,5% do orçamento do ano, então se o orçamento é reduzido, têm uma cota de bolsas menor.

3. Com relação à otimização frente à nova realidade financeira. É possível efetuar cortes sem prejudicar as rotinas? Houve um incentivo para melhorar a gestão e o controle de custos? Foi possível reduzir despesa em materiais dispensáveis?

A curto prazo sim, há como realizar cortes, a gente consegue se adequar em curto prazo a uma redução. Principalmente por termos um baixo comprometimento de custo fixo, para outros *campi* isso inviabilizaria o funcionamento. Mas isso precisa ser em curto prazo e ser retomado em algum período porque se não tu sucateia computadores, tu não repõe maquinário, começa a faltar recurso para manutenção predial e vira uma bola de neve a estrutura vai se deteriorando. A gente vem mantendo uma situação regular, tudo em dia, mas a partir do momento que fica 3 ou 4 anos sem fazer essa reposição, aí vai entrar em uma situação crítica.

Não houve nenhum incentivo e nem treinamento para adaptar e melhorar o controle, cada um se vira do jeito que achar melhor, até porque é muito difícil regular. No ano passado (2020) foi tentando criar ações de equidade de custos e criar métricas, mas é impossível dizer, por exemplo, cada *campus* pode gastar R\$1,00 por aluno com portaria e vigilância, criar um orçamento básico que atenda todo mundo. Mas complica porque tem *campus* que tem maior custo e proporcionalmente tem o menor número de alunos. Agora o que cabe institucionalmente é apontar o porquê dessas falhas, por que que proporcionalmente eles estão tendo menos alunos e mais despesas? Como cada *campus* tem a sua autonomia de gestão a reitoria ou qualquer comitê, teria mais uma ação orientativa do que efetivamente uma ação regulatória.

Sim, houve redução de despesas dispensáveis, mas não chegaram a ser relevantes. Acho que nós otimizamos, nós passamos a consumir mais responsabilmente, mas não chegou a impactar o orçamento.

4. O orçamento vigente ainda está atrelado à EC 95/2016. Na sua visão como gestor, é possível manter a qualidade do ensino, a estrutura, e a prestação de serviços como um todo, com esse orçamento?

Acho que sim, só acaba tendo restrição de investimento. Mas enquanto temos essa redução nós enxergamos outros horizontes de ações extra orçamentárias, a gente corre atrás de emendas parlamentares, projetos. Temos essa sensibilização por parte de parlamentares de que saúde e educação tiveram os maiores impactos. Com isso, não vejo um prejuízo de qualidade.

5. Há expectativa de expansão no número de alunos para os próximos anos? Em caso positivo, quais são as estratégias para que ocorra a ampliação da prestação de serviços, mantendo a qualidade, com um a vigência da EC 95/2016?

Nós já estamos chegando ao nosso limite por estrutura de *campus*, temos uma padronização de tamanho e o nosso *campus* é chamado 70/45, então são 70 docentes e 45 técnicos. Então se calcularmos, os 70 docentes e o esperado que são 20 alunos para cada professor, o RAP [Relação Alunos por Professores], teríamos 1400 alunos, esse é o limite que a gente trabalharia com a estrutura do *campus*. Chegando a pleno os nossos cursos, chegaríamos a 1200 alunos, então ainda sobra uma margem de ajuste para melhorias de cursos para conseguir chegar nesses 1400. O *campus* até pode crescer o número de docentes e alunos, mas nesse caso tem que haver comprovação de que há demanda para essa expansão, que tem estrutura que comporte e, conseguindo comprovar, essa mudança ocorre por meio de lei.

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa intitulada: Análise dos impactos dos cortes orçamentários em uma instituição de ensino: Estudo de Caso do IFRS *Campus* Farroupilha, sob a responsabilidade de Fabiane Perondi, juntamente com seu orientador Róber Iturriet Avila.

JUSTIFICATIVA: A pesquisa deve ser realizada para compreender a real situação a qual o IFRS *campus* Farroupilha passou após a implementação da Emenda Constitucional 95/2016. Por meio das entrevistas ficará claro as decisões tomadas pela gestão para manter o andamento do *campus* em momentos de redução orçamentária.

OBJETIVO(S) DA PESQUISA: A pesquisa tem como objetivo analisar, junto a instituição pesquisada – IFRS *Campus* Farroupilha –, quais foram os impactos gerados pela aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, e quais foram as estratégias utilizadas para otimizar a prestação de serviço sem perder a qualidade do ensino.

PROCEDIMENTOS: Para a realização dessa pesquisa além do levantamento de dados orçamentário, serão realizadas entrevistas com os gestores em forma de um questionário estruturado. A entrevista será realizada de forma online e será gravada, somente para utilização da equipe de pesquisa não sendo utilizada em publicações. Os dados coletados serão armazenados por período mínimo de 5 anos e sob responsabilidade da pesquisadora principal.

RISCOS E DESCONFORTOS:

O risco é considerado mínimo, uma vez que os entrevistados não serão identificados e a pesquisa diz respeito a relatos e impressões acerca dos impactos orçamentários derivados do corte de gastos na gestão do IFRS, nas atividades de ensino, nos alunos e nos servidores. De toda forma, por serem apenas dois entrevistados, há risco de quebra do sigilo, privacidade, proteção da identidade e confidencialidade de participantes. Contudo, não serão aplicadas questões relacionadas à intimidade dos indivíduos, não há questões que abarquem informações sigilosas ou que digam respeito a condutas criminosas. Para os entrevistados estão envolvidos também os riscos de cansaço na entrevista, vergonha em responder e gasto de tempo com a atividade.

BENEFÍCIOS:

Além de colaborar com a pesquisa acadêmica, a participação poderá ajudar no maior conhecimento sobre as estratégias utilizadas pela gestão para continuar a dar sequência nos objetivos da instituição.

GARANTIA DE RECUSA EM PARTICIPAR DA PESQUISA E/OU RETIRADA DE CONSENTIMENTO: Você não é obrigado(a) a participar da pesquisa, podendo deixar de participar dela em qualquer momento, sem que seja penalizado ou que tenha prejuízos decorrentes de sua recusa. Caso decida retirar seu consentimento, você não será mais contatado(a) pelos pesquisadores. É garantido aos entrevistados uma via do termo de consentimento e o acesso, a qualquer tempo, aos resultados da pesquisa.

GARANTIA DE MANUTENÇÃO DO SIGILO E PRIVACIDADE: Os pesquisadores se comprometem a resguardar sua identidade durante todas as fases da pesquisa, inclusive após finalizada e publicada.

GARANTIA DE INDENIZAÇÃO: Fica garantido ao participante o direito de indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

ESCLARECIMENTO DE DÚVIDAS: Em caso de dúvidas sobre a pesquisa ou para relatar algum problema, você poderá contatar a pesquisadora Fabiane Perondi nos telefones (54) 99633.0248, ou endereço Rua Adoniran Barbosa, 247, Caxias do Sul ou o professor Róber Iturriet Avila, e-mail rober@ufrgs.br. A entrevista foi analisada pelo CEP/UFRGS, um órgão colegiado, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, cuja finalidade é avaliar – emitir parecer e acompanhar os projetos de pesquisa envolvendo seres humanos, em seus aspectos éticos e metodológicos, realizados no âmbito da UFRGS. Pode ser contato no endereço Av. Paulo Gama, 110, Sala 311, Prédio Anexo I da Reitoria - *Campus* Centro Porto Alegre/RS - CEP: 90040-060, Fone: +55 51 3308 3738, E-mail: etica@propesq.ufrgs.br.

Declaro que fui informado e esclarecido sobre o presente documento, entendendo todos os termos acima expostos, e que voluntariamente aceito participar deste estudo. Também declaro ter recebido uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, de igual teor, assinada pelo(a) pesquisador(a) principal ou seu representante.

Farroupilha, 03 de maio de 2022.

Participante da pesquisa/Responsável legal

Na qualidade de pesquisador responsável pela pesquisa Análise dos impactos dos cortes orçamentários em uma instituição de ensino: Estudo de Caso do IFRS *Campus* Farroupilha, eu, Fabiane Perondi, declaro ter cumprido as exigências do(s) item(s) IV.3, da Resolução CNS 466/12, a qual estabelece diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

Fabiane Perondi

ANEXO A – INSTITUTOS FEDERAIS

Instituição	Sede da Reitoria
Instituto Federal do Acre	Rio Branco
Instituto Federal de Alagoas	Maceió
Instituto Federal do Amapá	Macapá
Instituto Federal do Amazonas	Manaus
Instituto Federal da Bahia	Salvador
Instituto Federal Baiano	Salvador
Instituto Federal de Brasília	Brasília
Instituto Federal do Ceará	Fortaleza
Instituto Federal do Espírito Santo	Vitória
Instituto Federal de Goiás	Goiânia
Instituto Federal Goiano	Goiânia
Instituto Federal do Maranhão	São Luís
Instituto Federal de Minas Gerais	Belo Horizonte
Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	Montes Claros
Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	Juiz de Fora
Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	Pouso Alegre
Instituto Federal do Triângulo Mineiro	Uberaba
Instituto Federal de Mato Grosso	Cuiabá
Instituto Federal de Mato Grosso do Sul	Campo Grande
Instituto Federal do Pará	Belém
Instituto Federal da Paraíba	João Pessoa
Instituto Federal de Pernambuco	Recife
Instituto Federal do Sertão Pernambucano	Petrolina
Instituto Federal do Piauí	Teresina
Instituto Federal do Paraná	Curitiba
Instituto Federal do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Instituto Federal Fluminense	Campos dos Goytacazes
Instituto Federal do Rio Grande do Norte	Natal
Instituto Federal do Rio Grande do Sul	Bento Gonçalves
Instituto Federal Farroupilha	Santa Maria
Instituto Federal Sul-rio-grandense	Pelotas
Instituto Federal de Rondônia	Porto Velho

Instituto Federal de Roraima	Boa Vista
Instituto Federal de Santa Catarina	Florianópolis
Instituto Federal Catarinense	Blumenau
Instituto Federal de São Paulo	São Paulo
Instituto Federal de Sergipe	Aracaju
Instituto Federal do Tocantins	Palmas