

ENTRE O MEIO E O FIM: um dilema orçamentário numa instituição pública de ensino

MARIA GILDIVANE SOARES DA SILVA

CÍNTIA REGINA DA SILVA SANTOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

GIRLEIDE BARBOSA FONTES
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

ENTRE O MEIO E O FIM: um dilema orçamentário numa instituição pública de ensino

INTRODUÇÃO

Este caso de ensino apresenta o dilema enfrentado por Joana, gestora da maior unidade de uma instituição pública federal de ensino, localizada em uma capital do Nordeste brasileiro. Ambientado no ano de 2024, o caso aborda questões relacionadas à gestão orçamentária, à tomada de decisão em contextos de restrição financeira e aos impactos sociais e institucionais decorrentes das escolhas administrativas. A história de Joana convida à reflexão sobre como decisões técnicas, muitas vezes restritas a planilhas, podem ter efeitos profundos nas trajetórias pessoais e na missão institucional.

O texto descreve um cenário de redução contínua do orçamento de custeio, no qual a maior parte dos recursos disponíveis encontra-se comprometida com contratos de mão de obra terceirizada, essenciais à manutenção dos serviços da unidade. Diante da escassez de recursos, a gestora precisa decidir entre manter o financiamento de ações vinculadas ao ensino, à pesquisa e à extensão — como bolsas estudantis, visitas técnicas e modernização de laboratórios — ou reduzir a força de trabalho terceirizada, composta por quase duzentos profissionais. Trata-se de uma escolha marcada por perdas inevitáveis e implicações éticas relevantes.

A situação narrada permite explorar dimensões como responsabilidade gerencial, princípios da administração pública, legalidade, justiça distributiva e os limites práticos da gestão em instituições públicas de ensino. Por meio da trajetória pessoal e profissional de Joana, o caso propõe ao leitor uma análise crítica e sensível sobre como liderar em contextos de escassez, equilibrando racionalidade administrativa com o compromisso social.

O CASO

Tempos difíceis

Era maio de 2024. Na maior capital do Nordeste, dias consecutivos de chuva e céu encoberto por nuvens pesavam sobre a rotina do Instituto Público de Educação Federal (IPEF). A tonalidade alaranjada que invadia o ambiente chamou atenção de Joana. Ela se aproximou da janela, afastou a persiana e observou o sol rompendo, ainda discretamente, entre as nuvens carregadas. Por um instante, desejou que aquela luz simbolizasse também alguma clareza para a difícil decisão que precisava tomar.

Como gestora, Joana sabia que cada decisão sua poderia impactar a vida de centenas de pessoas — servidores, estudantes, terceirizados — em diferentes dimensões. Ao se virar de volta para sua mesa, deparou-se com a tela do computador: nela, a planilha com as despesas da unidade. Em destaque, os valores pendentes de pagamento das contas de energia elétrica e de água. Refletiu consigo: “Deixar de pagar essas contas é arriscado. Hoje em dia, não há mais garantias. Mesmo sendo uma instituição pública, o corte no fornecimento é uma possibilidade real”.

Com a redução contínua do orçamento de custeio ao longo dos últimos anos, a

situação financeira da maior unidade daquela instituição pública federal tornava-se cada vez mais delicada. As escolhas, que antes já eram difíceis, agora pareciam beirar o impossível.

O orçamento de custeio destina-se tanto ao pagamento de despesas essenciais à manutenção da infraestrutura da unidade — como serviços de limpeza, segurança, vigilância, manutenção predial, motoristas e suporte de TI — quanto ao financiamento das atividades-fim da instituição: ensino, pesquisa e extensão. Isso inclui a aquisição de materiais de consumo para laboratórios, o custeio de passagens e diárias para participação de servidores em eventos e capacitações, a realização de visitas técnicas, a modernização de laboratórios, e o fomento a projetos por meio de editais de pesquisa e extensão.

O problema era que os contratos de mão de obra exclusiva — exigência legal para a maioria dos serviços terceirizados — consumiam, com o passar dos anos, uma fatia cada vez maior do orçamento da unidade. Entre os efeitos combinados da inflação sobre os contratos e os sucessivos cortes orçamentários, aproximadamente 80% dos recursos já estavam comprometidos apenas com essas despesas.

Dessa vez, Joana estava diante de uma decisão crítica: manter o fomento às atividades de ensino, pesquisa e extensão — como bolsas, visitas técnicas, auxílios estudantis e modernização de laboratórios — ou reduzir a força de trabalho terceirizada, composta à época, por 195 profissionais. Cada escolha carregava perdas e impactos significativos. Nenhuma era simples. Nenhuma era neutra.

Qualquer decisão tomada por Joana impactaria não apenas uma pessoa, mas centenas de famílias, vidas e histórias. Diante da gravidade da escolha, ela passou a revisitar, em sua memória, a trajetória da instituição — uma escola que sempre promoveu transformações profundas na vida de seus alunos, abrindo caminhos, oportunidades e novos horizontes.

Mas não era só a história da instituição que lhe vinha à mente. Joana também pensava em sua própria trajetória. Lembrou-se de como a educação havia transformado sua vida, das experiências marcantes vividas ali — como estudante, como servidora, como mulher nordestina. E agora, como gestora, sabia que sua decisão representava muito mais do que números em uma planilha: afetaria sonhos, vínculos e futuros.

E agora, Joana? Como decidir?

Joana, agora gestora dessa grande instituição, havia sido eleita por maioria de votos proporcionais em eleição realizada no ano de 2020. Seu percurso formativo e profissional foi inteiramente construído em instituições públicas de ensino. De origem humilde — filha de uma professora da educação infantil e de um auxiliar de serviços gerais — estudou em escolas municipais, estaduais e em uma universidade pública federal.

Antes mesmo de assumir o cargo de docente na instituição, após aprovação em concurso público, Joana já havia atuado em diversos espaços de representação estudantil, conselhos e comissões voltadas à assistência estudantil e à garantia da permanência e do êxito dos alunos. Ela conhecia de perto a importância dessas políticas: havia sido beneficiária, por exemplo, da residência universitária durante a graduação. Com o tempo, trilhou uma trajetória marcada pelo envolvimento institucional e assumiu diferentes cargos de gestão até

alcançar o posto máximo na unidade.

Por tudo isso, a decisão que agora se impunha representava um verdadeiro dilema. Cortar custos com mão de obra terceirizada ou preservar as ações de ensino, pesquisa e extensão que garantem permanência, oportunidades e transformação social? A primeira alternativa, além de impactar diretamente a vida de dezenas de trabalhadores, comprometeria o pleno funcionamento da unidade: atividades como limpeza, vigilância, manutenção predial e suporte técnico seriam afetadas, prejudicando a infraestrutura, a segurança e a eficiência administrativa e acadêmica da instituição. Já a segunda exigiria a suspensão ou redução de iniciativas estratégicas voltadas ao desenvolvimento estudantil e à missão institucional. **Mas, afinal, o que priorizar quando se está entre o meio e o fim?**

Sobre a instituição de ensino

O IPEF possui uma longa trajetória e um papel marcante na história da educação pública brasileira. Sempre atendeu a uma grande demanda social, especialmente de populações em situação de vulnerabilidade, sendo reconhecida como um verdadeiro motor de transformação. Ao longo dos anos, influenciou positivamente a vida de milhares de estudantes, contribuindo para a construção de novos caminhos, projetos de vida e possibilidades de existência por meio de um processo educativo enriquecedor.

Seu modelo formativo integrava diferentes dimensões da aprendizagem: desde aulas teóricas e expositivas até práticas de laboratório, visitas técnicas, atividades extensionistas e desenvolvimento de pesquisas. Esse conjunto tornava a instituição um espaço único — sem concorrência equivalente na esfera pública — oferecer, de forma gratuita, acesso a uma educação de qualidade para públicos historicamente excluídos. Para muitos, era a única oportunidade concreta de mudar de vida (CONCIANI; FIGUEIREDO, 2018).

Ao longo de sua trajetória, o IPEF passou por diversas mudanças e transformações, sempre com o objetivo de aprimorar o atendimento aos estudantes. Consolidou-se como uma instituição comprometida com uma política educacional inclusiva, na qual alunos oriundos das camadas sociais mais vulneráveis puderam ingressar por meio de ações afirmativas, como o sistema de cotas, e permanecer com o apoio de programas específicos.

A gestão compreendia que garantir o ingresso não era suficiente. Era preciso criar condições para que esses estudantes permanecessem e concluíssem sua formação. Para isso, oferecia auxílios como transporte, alimentação e moradia, além de oportunidades de participação em projetos de pesquisa, extensão e iniciação científica, com a concessão de bolsas acadêmicas.

Joana sabia de tudo isso. E era justamente esse histórico que a fazia refletir com mais profundidade. "Quando não temos recursos para comprar insumos para os laboratórios, acabamos oferecendo uma educação deficitária", pensou, com um misto de angústia e responsabilidade. Como manter a qualidade do ensino sem comprometer a base que sustentava o funcionamento da unidade?

A instituição contava com um contingente expressivo de trabalhadores, cuja média salarial girava em torno de pouco mais de um salário-mínimo. Para a maioria, aquela era sua única ou principal fonte de renda. Assim como muitos estudantes da IPEF, esses profissionais também enfrentavam situações de vulnerabilidade social, o que exigia da gestão um olhar

atento para que os salários e benefícios fossem pagos de forma regular e digna.

Muitos desses trabalhadores atuavam na instituição há anos. Criaram vínculos de confiança, respeito e pertencimento que se fortaleceram com o tempo, sustentados pela relevância do serviço prestado no cotidiano institucional. Eram parte do tecido vivo da escola: invisíveis para alguns, mas indispensáveis para o bom funcionamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Joana sabia que não estava demitindo ninguém diretamente, mas sim enfrentando uma pressão gradual por redução. “As pessoas pedem demissão e não estão sendo substituídas. O que se faz é pedir supressão de posto. Está ocorrendo uma redistribuição dos serviços, mas não uma demissão formal”, pensava. “É um esforço para manter o mínimo funcionando. Quem está de fora não vê isso, acha que tudo está certo, que tudo está bonito e funcionando. Enquanto isso, internamente, a insatisfação cresce. Faltam copos descartáveis, faltam materiais básicos, e isso gera tensão entre colegas. Em vez de união, surgem conflitos, ataques à gestão, um ambiente de desgaste e desconfiança.”

Tudo aquilo mexia profundamente com Joana. Ela se considerava um exemplo vivo de como as políticas de permanência e êxito podiam representar o divisor entre permanecer ou não em uma instituição de ensino. Sabia, por experiência própria, o quanto esses mecanismos de apoio influenciavam no sucesso acadêmico e profissional de estudantes oriundos de famílias de baixa renda.

Joana conhecia, com a profundidade de quem viveu, o poder transformador da educação pública. Sua trajetória — marcada por esforço, ética e esperança — havia sido possível graças a políticas institucionais de permanência e inclusão. Agora, diante de uma decisão tão difícil, ela sabia que não se tratava apenas de números ou planilhas. Tratava-se de histórias, oportunidades e futuros. E era justamente por isso que escolher parecia tão duro: qualquer decisão exigiria renúncia, mas nenhuma poderia ser tomada sem lembrar por quem, afinal, a escola existia. Sabia que sua trajetória não era individual — ela carregava a história de muitos. Por isso, diante daquele dilema, sentia o peso não apenas da responsabilidade técnica, mas também do compromisso moral com a missão pública da educação.

Por outro lado, também compreendia os impactos que a redução do número de trabalhadores terceirizados traria para a vida dessas pessoas e para o bom andamento institucional.

Joana sabia que o momento de precisar autorizar demissões poderia estar se aproximando — e isso a fazia sentir-se profundamente abalada. Refletia: “As pessoas acabam se acostumando a trabalhar aqui, criam vínculos, afeto. Se acomodam, no melhor sentido: encontram um espaço onde se sentem úteis. É muito difícil pensar em romper com isso. Estou priorizando não demitir — também por uma necessidade institucional. Se reduzirmos ainda mais, talvez a limpeza dos banheiros não seja tão satisfatória, talvez o funcionamento geral da unidade seja comprometido. Mas, ainda assim, é um esforço para manter tudo de pé...”

Quando o clima pesa mais do que o orçamento

Somando-se a tudo isso, a restrição orçamentária, já prolongada há vários anos, intensificava ainda mais a pressão sobre a gestão. Coordenadores de curso, diretorias

acadêmicas e docentes reivindicavam o retorno ou a ampliação de bolsas e visitas técnicas — atividades consideradas fundamentais para a formação profissional dos estudantes, por promoverem aprendizagens práticas e significativas.

As demandas apresentadas eram pertinentes, coerentes com os objetivos institucionais e com os princípios de qualidade da educação pública. Joana reconhecia isso. No entanto, nas reuniões com os diversos setores, sentia-se na difícil posição de ter que ponderar entre a legitimidade dos pedidos e os limites cada vez mais rígidos do orçamento. Repetia, com serenidade, mas também com desconforto: “Algumas demandas não serão atendidas, não por falta de vontade, mas por absoluta limitação orçamentária. As escolhas precisam ser feitas com base em critérios de menor prejuízo social.”

Além disso, havia outro fator de incerteza: mesmo a previsão orçamentária aprovada poderia não se concretizar. “Fazemos planejamento, alocamos recursos, mas não temos a garantia de que todo o orçamento virá. Pode haver contingenciamento”, refletia Joana. “É preciso negociar a partilha dos recursos disponíveis, mas também pensar na visibilidade institucional e na manutenção da sua credibilidade. As decisões precisam ser transparentes e justificadas.”

Adicionalmente às pressões institucionais, Joana também era procurada diretamente por estudantes. Muitos buscavam saber sobre a possibilidade de ampliação do número de refeições no restaurante estudantil, de novos auxílios financeiros, ou da reabertura de editais de bolsas. Relatavam as dificuldades enfrentadas por colegas que, por não terem sido contemplados, corriam o risco de abandonar os estudos. Para muitos, essas ausências representavam barreiras reais ao aprendizado e à permanência.

Esses relatos comoviam profundamente Joana. Eram histórias que a tocavam, que deixavam marcas, e que, muitas vezes, traziam consigo uma sensação de desalento, de impotência. Era como se estivesse de mãos atadas diante da dor do outro. Ainda assim, respirava fundo e seguia em frente. Mantinha-se firme em sua luta por melhores condições de gestão, por soluções que pudessem, mesmo dentro das limitações, gerar impactos positivos. Ela sabia: não era tarefa fácil — e provavelmente nunca seria. Mas os desafios, mesmo quando enfrentados em condições distantes do ideal, precisavam ser encarados com responsabilidade, coragem e compromisso com o que é público.

Outra situação recorrente preocupava ainda mais Joana: a circulação de informações paralelas — muitas vezes distorcidas — entre os trabalhadores terceirizados. Diante dos rumores sobre cortes de orçamento, não era raro que alguns procurassem a direção para saber se estavam prestes a ser demitidos por falta de recursos. Era visível o temor em seus rostos. Relatavam com angústia suas realidades: muitos tinham filhos pequenos, eram mães solas, os únicos provedores da família ou já se encontravam em idade avançada. Sabiam que, caso perdessem aquele emprego, as chances de recolocação seriam mínimas — ainda mais difíceis ao disputarem vagas com pessoas mais jovens.

Nesses momentos, Joana fazia questão de reunir os setores envolvidos, esclarecer a situação e tentar transmitir alguma tranquilidade. Explicava que, naquele momento, não havia previsão de demissões, mas que a situação orçamentária era grave, e que exigia esforços de contenção e racionalização dos gastos. Reuniões abertas foram realizadas com a comunidade acadêmica, com o objetivo de dar transparência à situação orçamentária da instituição. Joana

desejava que todos tivessem conhecimento dos desafios enfrentados, para que, juntos, pudessem buscar alternativas e propor soluções.

No entanto, a participação era mínima. Poucos compareciam. Isso gerava nela um sentimento de frustração — a sensação de estar tentando comunicar uma realidade urgente, mas de não ser ouvida. A percepção de Joana era clara: sem engajamento, dificilmente haveria corresponsabilidade na construção de um novo caminho — caminho este que, a cada dia, parecia mais inevitável e sem volta. Relembra, em silêncio, as muitas reuniões de gestão que já havia enfrentado, marcadas por tensões e desgastes: “O mais cansativo”, pensava, “é quando cada gestor olha só para sua área. Claro que pode haver discordância— isso é saudável. Mas sem briga, sem divisão, sem um grupo querendo se sobrepor ao outro”.

A percepção de Joana era clara: sem engajamento, dificilmente haveria corresponsabilidade na construção de um novo caminho — caminho este que, a cada dia, parecia mais inevitável e sem volta. Relembra, em silêncio, as muitas reuniões de gestão que já havia enfrentado, marcadas por tensões e desgastes: “O mais cansativo”, pensava, “é quando cada gestor olha só para sua área. Claro que pode haver discordância, isso é saudável. Mas sem briga, sem divisão, sem um grupo querendo se sobrepor ao outro”.

Quando o clima pesa mais do que o orçamento

Para Joana, era essencial compreender que ensino, pesquisa e extensão são dimensões igualmente importantes — e que uma gestão equilibrada precisa ter visão institucional, disposição para enfrentar os desafios e responsabilidade para agir. “Tem que ter perfil de gestão”, refletia. “Correr atrás de recursos, tomar a frente, inscrever projetos, buscar verbas. Se vai conseguir ou não, é outra história. Mas é preciso tentar, é preciso assumir o papel.”.

Campanhas de conscientização também foram realizadas junto à comunidade acadêmica, com o objetivo de estimular pequenas atitudes de economia e uso responsável dos recursos institucionais. Orientações simples, como apagar as luzes ao sair das salas, evitar o uso do ar-condicionado em horários desnecessários e reduzir impressões ao estritamente necessário, faziam parte das ações. Mais do que medidas pontuais, essas campanhas buscavam promover um processo educativo. Eram tentativas de envolver todos os membros da comunidade no enfrentamento da crise orçamentária, mostrando que a contribuição coletiva era essencial para garantir a continuidade das atividades e o funcionamento da instituição. No entanto, a adesão foi desigual.

A percepção era de que parte da comunidade não se sentia comprometida com o esforço comum, como se os desafios da gestão não lhes dissessem respeito diretamente. Para Joana, essa indiferença era um dos aspectos mais difíceis de lidar. Refletia: “A gente pede economia de energia, pede para desligar o ar-condicionado... mas não tem colaboração.

Alguns se recusam a ajudar. Se continuar assim, vamos ter que tomar medidas mais duras — como desligar os ares-condicionados de vez.” Alguns se recusam a ajudar. Se continuar assim, vamos ter que tomar medidas mais duras — como desligar os ares-condicionados de vez.”

Joana também refletia sobre uma questão que, em sua visão, era constantemente mal compreendida dentro da instituição: a separação entre área-meio e área-fim. Para ela, essa

divisão era injusta e, acima de tudo, equivocada. Quando os serviços da área-meio não funcionavam adequadamente — como limpeza, manutenção, vigilância, suporte técnico —, todo o funcionamento da área-fim era diretamente afetado. “Separamos como se fossem coisas distintas”, pensava. “Mas a área-meio é a base que sustenta a área-fim. De certa forma, ela também é fim. Essa separação artificial gera ruídos, enfraquece o coletivo e prejudica o funcionamento da instituição como um todo. As áreas estão conectadas, entrelaçadas. E essa visão fragmentada acaba causando divisões e rachas.”

A gestora acreditava que era necessário um entendimento mais amplo e integrado: o orçamento da instituição não era destinado a setores isolados, mas ao projeto institucional como um todo. “O recurso não é para um departamento, uma coordenação, é para todos. É preciso união. Para garantir ensino, pesquisa e extensão dignos, é indispensável manter a área-meio funcionando.”

Diante da complexidade do dilema e da importância de ouvir os diferentes pontos de vista, Joana decidiu convocar os quatro profissionais que compunham o núcleo central da gestão da unidade. Além de gestores, todos eram também docentes da instituição, cada um com atuação vinculada a uma esfera específica: ensino, pesquisa, extensão e administração. Eram eles: Luana, Mariana, Adriana e José.

Joana considerava que a construção de caminhos possíveis exigia diálogo e corresponsabilidade. Sabia também que a gestão, embora não fosse considerada formalmente uma atividade-fim da instituição, era o alicerce que sustentava o funcionamento de todas as demais áreas. Era dali que, especialmente em tempos de escassez, costumavam partir as propostas e medidas de ajuste.

Na mesma mesa, prioridades diferentes

De forma serena, mas firme, Joana iniciou a reunião apresentando um gráfico com a evolução do orçamento de custeio geral das unidades do IPEF. Destacou que, em 2024, o orçamento recebido foi inferior ao de 2017, mesmo após sete anos.

Esclareceu que, ao contrário da redução do orçamento, fatores como a inflação, os custos dos contratos administrativos e continuados, além dos preços de bens e serviços essenciais, seguiram em alta. Ressaltou que os créditos orçamentários repassados em 2024 permaneciam aquém do necessário para garantir o pleno funcionamento das atividades da instituição.

Pontuou também os sacrifícios que, há anos, vinham sendo feitos para suportar a restrição orçamentária — sacrifícios que afetavam a execução de atividades básicas, como manutenção predial, funcionamento de laboratórios e pagamento de contratos de serviços essenciais. Ainda assim, enfatizou que novos ajustes seriam inevitáveis. Diante do cenário atual, seria preciso estabelecer prioridades e, por vezes, tomar decisões difíceis quanto à alocação de recursos.

Todos ouviam com atenção, e ao fim da fala de Joana, Luana logo questionou:

— Como podemos oferecer um ensino de qualidade se a realização de eventos

acadêmicos, visitas técnicas, a manutenção de laboratórios e a aquisição de equipamentos e insumos essenciais estão cada dia mais comprometidas? “Luana está correta!” – disse Mariana. “Não conseguimos fomentar a expansão da pesquisa, pois a concessão de bolsas de iniciação científica só reduz.”

— Luana está correta! — disse Mariana. — Não conseguimos fomentar a expansão da pesquisa, pois a concessão de bolsas de iniciação científica só tem diminuído.

— Hmm... Tem razão, Mariana — concordou Adriana. — Os projetos de extensão voltados às comunidades locais também vêm sendo comprometidos. As atividades-fim estão sendo prejudicadas em detrimento das despesas administrativas.

Nesse instante, José interveio, com tom firme, mas respeitoso:

— Precisamos tomar cuidado com esse tipo de colocação. A área administrativa — a chamada área-meio — não pode ser tratada como obstáculo à missão institucional. Sem contratos, sem manutenção, sem serviços de apoio, nada funciona. Não existe atividade-fim sem estrutura mínima. O que parece "despesa administrativa" é, na verdade, o que mantém a instituição de pé.

“Hmm... Tem razão Mariana, os projetos de extensão voltados às comunidades locais também têm sido comprometidos. As atividades fins estão sendo prejudicadas em detrimento de despesas administrativas.” Pontuou Adriana.

Nesse instante, José interveio, com tom firme, mas respeitoso:

— Precisamos tomar cuidado com esse tipo de colocação. A área administrativa — a chamada área-meio — não pode ser tratada como obstáculo à missão institucional. Sem contratos, sem manutenção, sem serviços de apoio, nada funciona. Não existe atividade-fim sem estrutura mínima. O que parece "despesa administrativa" é, na verdade, o que mantém a instituição de pé.

Fez uma breve pausa e retomou, agora com um tom mais enfático:

— E não podemos esquecer que, como instituição pública, estamos submetidos ao princípio da legalidade orçamentária. Não se pode executar nenhuma despesa sem a devida autorização legal e orçamentária. Isso não é só uma formalidade. O equilíbrio entre receitas e despesas não é apenas uma meta de boa gestão — é uma exigência legal. Qualquer decisão que tomarmos precisa respeitar esse limite.

Respirou fundo antes de concluir:

— Podemos ser sensíveis às demandas, podemos querer atender tudo. Mas, se ultrapassarmos o que está autorizado, a responsabilização recai sobre a gestão. Precisamos ser firmes e técnicos, mesmo quando o cenário é emocionalmente difícil.

Joana assentiu com a cabeça. Sabia que a fala de José podia soar dura, mas era incontornável. Gerir uma instituição pública não era apenas tomar decisões justas — era também obedecer às normas que garantiam sua integridade.

Joana, então concluiu:

— Estamos todos do mesmo lado. Sei que é difícil abrir mão, sei o quanto cada área tem batalhado para manter suas atividades. Mas não estamos aqui para disputar recursos — estamos aqui para encontrar juntos as melhores soluções possíveis, mesmo que dolorosas. Não se trata de escolher quem perde mais, mas de garantir que a instituição como um todo consiga seguir em frente com responsabilidade. O que precisamos agora é de união, escuta e compromisso com o que é público.

A reunião terminou sem uma decisão definitiva, mas com um reconhecimento mútuo: era necessário sair das posições isoladas e construir alternativas coletivas, ainda que dentro de um cenário marcado por escassez, restrições legais e demandas crescentes.

Joana deixou a sala consciente de que não havia soluções fáceis, mas acreditava que, com escuta, diálogo e corresponsabilidade, era possível tomar decisões mais equilibradas e justas. Sabia que o papel da gestão pública era, justamente, encontrar caminhos possíveis — mesmo em condições adversas.

Agora, o desafio está em suas mãos.

E se fosse você no lugar de Joana?

Como conduziria o processo decisório diante de tantas demandas legítimas, de limites legais inegociáveis e de impactos sociais relevantes?

Que critérios utilizaria para definir prioridades?

Como articularia soluções junto às demais áreas da instituição?

Refleta. Dialogue. Decida.

Afinal, gerir também é educar — e, sobretudo, escolher com responsabilidade o que fazer com os recursos que sustentam o interesse público.

Diante dos dados orçamentários apresentados e o dilema enfrentado pela gestora da IPEF, fica o questionamento, **afinal, o que Joana deve priorizar quando se está entre o meio e o fim?**

REFERÊNCIAS

BRASIL. (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

CONCIANI, W., & FIGUEIREDO, L. C. de. (2018). A produção de ciência e tecnologia nos Institutos Federais: 100 anos de aprendizagem. *Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica (RBEPT)*, <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/294>

GOUVEIA, F. P. de S. (2017). A expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no território brasileiro: entre o local e o nacional. *Espaço e Economia* [Online], (9). <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/2434>

GIACOMONI, J. (2021). *Orçamento Público* (18. ed. rev. atual. ampl.). Atlas.

MELILLO, A. F. (2021). Da criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia ao desmonte da educação pública de qualidade. In *Anais do VI Colóquio Nacional e II Colóquio Internacional sobre Instituições Escolares*. IFRN. <https://www.even3.com.br/anais/vicoloquionacionaleiicoluquiointernacional/446855>

QUINTAL, R. S., PAIVA, F. S., & OLIVEIRA, R. (2020). Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no campo acadêmico brasileiro: limites e possibilidades de uma política pública em expansão. *Revista Docência, Ensino e Cuidado em Tempos de Crise*, 1(1). <https://ojs.ifes.edu.br/index.php/dect/article/view/1057>

NOTAS DE ENSINO

Resumo

Este caso analisa o cenário de uma instituição pública de ensino que enfrenta severos cortes orçamentários, colocando sua gestora diante de um dilema crítico: priorizar os investimentos em ensino, pesquisa e extensão ou preservar os postos de trabalho dos funcionários terceirizados. Diante da pressão dos stakeholders e da urgência em minimizar os impactos sociais e institucionais, a gestora busca o diálogo com outras lideranças e estratégias para equilibrar a missão institucional com a sustentabilidade operacional. Os objetivos de aprendizagem deste caso são: analisar o uso de dados na tomada de decisão e no suporte à mudança organizacional; avaliar o impacto dos cortes orçamentários no comportamento organizacional; compreender o processo decisório frente a dilemas gerenciais; e refletir sobre dilemas éticos na administração de recursos públicos. O caso é indicado para turmas de graduação e pós-graduação nos cursos de Administração, Administração Pública e Ciências Contábeis.

Palavras-chave: Instituição de Ensino; Gestão Pública; Orçamento Público.

Objetivos de ensino

Este caso de ensino tem como objetivo central evidenciar os dilemas enfrentados por gestores públicos diante de restrições orçamentárias, múltiplas demandas institucionais e pressões por eficiência, equidade, responsabilidade fiscal e ética. Ao analisar o caso, espera-se que os estudantes sejam capazes de:

- Examinar criticamente o uso de informações orçamentárias e financeiras como suporte à tomada de decisão gerencial e à condução de mudanças organizacionais em contextos de escassez de recursos;
- Avaliar o impacto de cortes orçamentários sobre o funcionamento institucional, considerando os efeitos sobre áreas-meio e áreas-fim, além das consequências sobre o comportamento organizacional;
- Compreender os processos decisórios em instituições públicas à luz de dilemas gerenciais reais, que exigem a ponderação entre diferentes alternativas, todas com implicações relevantes;

- Refletir sobre os dilemas éticos envolvidos na gestão de recursos públicos, considerando princípios como legalidade, impessoalidade, economicidade e justiça social.

Fontes e Métodos de coleta

A elaboração deste caso de ensino baseou-se em fontes primárias obtidas por meio de entrevista semiestruturada com a atual gestora da maior unidade de uma instituição de ensino federal, que figura como protagonista da situação narrada. A entrevista permitiu compreender, em profundidade, os dilemas enfrentados na gestão orçamentária e os desafios cotidianos impostos por restrições fiscais, pressões institucionais e exigências legais.

Como fontes complementares, foram consultados documentos institucionais e normativos relevantes para o entendimento do contexto administrativo e financeiro, tais como o Planejamento de Despesas da Unidade, os Relatórios de Gestão Anuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) dos exercícios mais recentes, além do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), planos de ação estratégicos, portarias internas e dados oficiais sobre a evolução orçamentária da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no período de 2008 a 2024. Também foi realizada uma conversa com a gestora da área de orçamento da unidade para fins de obter informações mais técnicas.

Embora os relatos apresentados no caso sejam baseados em experiências verídicas, os nomes dos gestores e da instituição foram alterados com o intuito de garantir a confidencialidade dos envolvidos. Adicionalmente, os valores utilizados na versão técnica do caso foram ajustados para fins didáticos, de modo a facilitar a compreensão e a execução das atividades propostas.

Relações com os objetivos de um curso ou disciplina

Os objetivos propostos pelo curso/disciplina estão profundamente interligados, formando um eixo temático essencial para a compreensão da Administração, Administração Pública e Ciências Contábeis em contextos de restrição orçamentária. Eles se complementam da seguinte maneira: exame crítico das informações orçamentárias que serve como base para a análise dos impactos dos cortes financeiros, permitindo uma avaliação realista de como a escassez de recursos afeta áreas-meio e áreas-fim; processos decisórios e dilemas gerenciais que surgem das limitações orçamentárias, exigindo que os gestores públicos ponderem *trade-offs* entre eficiência, legalidade e efetividade das políticas e os dilemas éticos permeiam todas as etapas, pois as escolhas orçamentárias devem equilibrar princípios como economicidade e justiça social, especialmente em cenários de austeridade fiscal.

Disciplinas sugeridas para uso do caso

Voltado para estudantes de cursos de graduação e pós-graduação das áreas de Administração, Administração Pública e Ciências Contábeis, especialmente aqueles com foco em Contabilidade Pública, a aplicação deste caso é particularmente indicada em disciplinas que abordam a gestão e o planejamento orçamentário, oferecendo uma oportunidade concreta de refletir sobre os desafios enfrentados pela administração pública em contextos de restrição fiscal.

Além das disciplinas técnicas Contabilidade Pública, Gestão de Custos, Administração Financeira e Orçamentária, Planejamento e Estratégia e Gestão Pública, o caso também pode ser explorado em componentes curriculares com abordagem mais transversal, como Ética e Valores Humanos, Estudos e Práticas Organizacionais, Comunicação Organizacional e Projeto de Pesquisa em Administração. Essa versatilidade permite que o caso seja utilizado tanto para fins de análise técnico-contábil quanto para a reflexão crítica sobre dilemas éticos e institucionais vivenciados na gestão pública contemporânea.

São temas centrais abordados no presente caso o orçamento público e restrições legais; a gestão de instituições educacionais; as decisões sob pressão e escassez de recursos; a disputa de importância entre área-meio x área-fim: visão sistêmica; a ética na administração pública e a comunicação institucional e engajamento.

Possíveis tarefas a propor aos alunos

a) Debates em grupo com diferentes pontos de vista (ex: defesa da área-fim ou área-meio) e análise das questões propostas para posterior socialização com a turma:

1. Como classificar as principais despesas da unidade, com base nos grupos de natureza de despesa (GND), e quais são os percentuais de alocação de cada grupo em relação ao total executado da ação 20RL?

(Objetivo: desenvolver a capacidade de análise e categorização de despesas públicas segundo a estrutura orçamentária vigente.)

2. Considerando o princípio do equilíbrio orçamentário, como o(a) gestor(a) poderia reorganizar a execução da ação 20RL em caso de um corte de 10% no orçamento, minimizando os impactos institucionais?

(Objetivo: aplicar conhecimentos de planejamento e racionalização de gastos em um contexto de restrição fiscal.)

3. Qual o impacto da elevada participação da despesa com contratos de mão de obra exclusiva sobre a flexibilidade orçamentária da unidade? Que alternativas gerenciais e orçamentárias poderiam ser consideradas?

(Objetivo: fomentar a reflexão sobre rigidez orçamentária, trade-offs e gestão estratégica de contratos.)

4. A alocação orçamentária entre as atividades-fim (ensino, pesquisa e extensão) e as atividades-meio (manutenção, contratos, apoio técnico e administrativo) tem gerado tensões internas na instituição. Como você avaliaria a distribuição atual dos recursos? Há critérios que possam ser utilizados para promover uma alocação mais equitativa e eficiente?

(Objetivo: estimular o(a) estudante a compreender a interdependência entre áreas-meio e áreas-fim, avaliando a justiça e a eficácia da distribuição de recursos em organizações públicas.)

5. Se você estivesse no lugar da gestora Joana, que decisão tomaria diante do dilema entre manter a força de trabalho terceirizada ou preservar os investimentos em ensino, pesquisa e extensão? Justifique sua resposta com base em critérios técnicos, legais, éticos e estratégicos.

(Objetivo: desenvolver a habilidade de tomar decisões complexas e justificar escolhas em ambientes de alta pressão institucional.)

b) Simulações de tomada de decisão colegiada com base em dados fictícios (orçamento, número de terceirizados, indicadores educacionais);

c) Produção de minutas de planejamento ou ofícios fictícios com justificativa da decisão adotada;

d) Discussão orientada por eixos temáticos: ética, legalidade, governança pública e gestão por resultados.

Respostas comentadas – apoio ao docente

Esse bloco tem como objetivo orientar o professor sobre os caminhos analíticos possíveis e garantir que o caso seja explorado com profundidade, mesmo por docentes que não dominem o contexto orçamentário federal. A estrutura recomendada seria a seguinte:

Questão 1 - As despesas públicas são classificadas conforme os Grupos de Natureza de Despesa (GND), conforme definido na Portaria STN nº 163/2001. Os principais GNDs que compõem a ação orçamentária 20RL (Funcionamento de Instituições Federais de Ensino) são: GND 3 – Outras Despesas Correntes: inclui contratos de terceirização, contas de consumo (água, energia), aquisição de materiais de consumo, bolsas e auxílios estudantis. É geralmente o grupo com maior peso percentual; GND 4 – Investimentos: contempla aquisição de equipamentos, obras e modernização da infraestrutura e GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais: raramente presente na 20RL, pois essa ação não inclui remuneração de servidores efetivos, mas pode incluir bolsas com encargos.

Questão 2 - O princípio do equilíbrio orçamentário (art. 4º, §1º, da Lei nº 4.320/1964) impõe que as despesas autorizadas estejam compatíveis com a previsão de receitas. Diante de um corte de 10%, a gestão deve: (1) Reavaliar a priorização de despesas discricionárias, preservando aquelas de maior impacto na missão institucional (2) identificar contratos e despesas que possam ser negociados ou redimensionados, sem comprometer a prestação de serviços essenciais; (3) utilizar critérios técnicos, como número de beneficiários, custo por aluno atendido ou vínculo com metas institucionais, (4) evitar contrair obrigações sem cobertura orçamentária, respeitando o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) .

Questão 3 - Os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra são considerados despesas obrigatórias dentro do GND 3, pois não podem ser facilmente reduzidos sem impacto direto nos serviços essenciais (limpeza, vigilância, manutenção). O impacto disso é a rigidez orçamentária, ou seja, a impossibilidade de remanejar recursos para outras finalidades sem comprometer o funcionamento básico da instituição. Alternativas possíveis incluem: (1) Redimensionar contratos com base em estudos de necessidades reais; (2) substituir, quando possível, contratos por soluções tecnológicas (ex: vigilância eletrônica).

Questão 4 - A tensão entre áreas-meio e áreas-fim é comum em instituições públicas e reflete a disputa por recursos escassos. A avaliação da distribuição deve considerar: (1) A interdependência funcional entre áreas (ex: sem limpeza e suporte técnico, não há ensino de qualidade); (2) o alinhamento das despesas com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); (3) indicadores de desempenho e eficiência alocativa (custo por projeto, custo por aluno, impacto social); (4) critérios de equidade, como priorização de públicos vulneráveis e áreas estratégicas para a missão institucional; (5) a gestão pode adotar matrizes de priorização

participativas, com pesos por área, critérios de impacto e transparência na alocação, evitando decisões fragmentadas ou personalizadas.

Questão 5 - Essa decisão complexa exige considerar múltiplos fatores: (1) Técnicos: aviar impacto operacional de cortes em contratos (ex: suspensão de limpeza pode inviabilizar aulas presenciais); (2) Legais: observar os contratos vigentes e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à geração de restos a pagar sem lastro; (3) Éticos: ponderar o impacto sobre trabalhadores vulneráveis e sobre estudantes que dependem de ações de permanência e (5) Estratégicos: proteger a missão da instituição, priorizando ações com maior impacto na qualidade do ensino e no futuro dos estudantes.

Uma decisão equilibrada poderia envolver uma redução parcial e temporária da carga horária contratada, negociação com fornecedores, e redirecionamento mínimo de recursos para evitar descontinuidade de atividades pedagógicas críticas, sempre com transparência e participação dos setores envolvidos.

Possível organização da aula para uso do caso

Após leitura e análise do caso para ensino em casa, a sugestão é que a turma seja organizada em grupos na sala de aula e discutam as suas percepções e respostas sobre o dilema que permeia o caso. Posteriormente, para uma análise mais fundamentada sobre o caso, os estudantes poderão realizar um exercício prático de análise orçamentária com base em dados reais simulados, permitindo a simulação de tomada de decisões com base em critérios técnicos e legais da contabilidade pública e orçamentária diante de um cenário de restrição orçamentária da ação de custeio (20RL). A instituição, que não conta com orçamento específico de capital, frequentemente solicita a conversão da 20RL para aquisição de bens permanentes, como equipamentos laboratoriais e de TI. Para tanto, seguem informações que irão subsidiar o professor para realização dessa atividade prática:

a) Contextualização Técnica

A Ação 20RL – Apoio ao funcionamento das instituições federais de ensino – tem sido o principal instrumento para financiamento das despesas correntes da IPEF, incluindo contratos de mão de obra exclusiva, materiais de consumo, manutenção predial, serviços terceirizados e, eventualmente, aquisição de bens permanentes via remanejamento para ação de capital (20RG).

A IPEF recebeu em 2024 um total de R\$13.264.600,00 para a ação 20RL. As despesas executadas envolvem múltiplos itens, detalhados no Apêndice A. O cenário exige decisões estratégicas diante da possibilidade de cortes e a necessidade de preservação das atividades essenciais.

b) Atividades Sugeridas

1. Classificação Contábil das Despesas

Classifique cada item da planilha conforme os Grupos de Natureza de Despesa (GND), conforme as diretrizes da contabilidade pública (o professor deve suprimir a coluna GND do Anexo I para entrega do material ao estudante);

2. Cálculo dos Percentuais de Alocação

Calcule o percentual de cada grupo de despesa em relação ao total de crédito orçamentário recebido pela Ação 20RL;

3. Análise da Mão de Obra Terceirizada

Análise do peso das despesas com mão de obra exclusiva sobre o total executado. O que essa concentração representa em termos de gestão orçamentária e risco institucional?;

4. Simulação de Corte Orçamentário

Considere um cenário de corte de 10% no orçamento da Ação 20RL para o exercício de 2025. Elabore uma proposta de replanejamento, preservando serviços essenciais e justificando os cortes;

5. Equilíbrio Orçamentário e Legalidade

Discorra sobre o princípio do equilíbrio orçamentário previsto na Lei nº 4.320/64 e como ele se aplica ao caso.;

6. Conversão de Despesa Corrente em Capital

Avalie a viabilidade de conversão de parte da 20RL em capital (20RG), justificando a decisão;

7. Proposição de Medidas Sustentáveis

Sugira três medidas de gestão para promover eficiência orçamentária sem comprometer a qualidade institucional;

8. Resposta às questões propostas para análise no item “a” das possíveis tarefas a propor aos alunos.

c) Dinâmica de Aplicação

Os estudantes terão acesso antecipado ao caso técnico e à planilha de apoio. A turma será dividida em sete equipes, que deverão entregar as respostas das atividades e das questões dissertativas em formato PDF. Cada equipe terá 10 minutos para apresentação oral de suas considerações. Os 30 minutos finais da aula (total de 100 minutos) serão dedicados à discussão coletiva das soluções propostas, promovendo reflexão crítica e compartilhamento de diferentes abordagens.

d) Avaliação

A avaliação será contínua e formativa, de modo a considerar:

1. Qualidade da análise técnica e interpretação dos dados;
2. Adequação legal e ética das propostas;
3. Clareza e fundamentação das justificativas;
4. Qualidade da apresentação oral e capacidade de síntese;
5. Participação na discussão coletiva.

Sugestão bibliográfica

ARISTÓTELES. (1984). *Ética a Nicômaco* (L. Vallandro & G. Bornheim, Trad.; 3. ed.). Abril Cultural. (Original publicado ca. 350 a.C.).

BRASIL. (1964). *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.* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

BRASIL. (2008). *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm

APÊNDICE A

CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO	RECEBIDO
20RL - Ação Funcionamento e Troca 20RG	R\$ 12.954.000
20RL - Ação de Funcionamento (Fonte Própria - Excesso de arrecadação)	R\$ 170.000
20RG - Investimento (remanejamento da 20RL)	R\$ 140.600
Emenda Parlamentar	R\$ 322.100
TOTAL	R\$ 13.586.700

DESPESA ORÇAMENTÁRIA	GND	REALIZADO
Limpeza e Conservação	339037 -	R\$ 3.215.000
Manutenção de Bens Imóveis	339037	R\$ 1.056.000
Manutenção de Bens Imóveis	339039	R\$ 260.000
Apoio Administrativo	339037	R\$ 2.995.000
Motoristas	339037	R\$ 343.000
Segurança Patrimonial	339037	R\$ 1.700.000
Manutenção de Extintores	339039	R\$ 11.000
Água e Esgoto	339039	R\$ 582.000
Energia Elétrica	339039	R\$ 1.100.000
Apoio ao Ensino - Tradutores de Libras e Braille	339037	R\$ 347.000
Taxas públicas diversas	339039	R\$ 12.000
Coleta de Resíduos Hospitalares e Laboratoriais	339039	R\$ 23.000
Manutenção em Elevadores	339039	R\$ 101.000
Manutenção em Ar condicionado e Bebedouros	339039	R\$ 60.000
Manutenção em TI	339037	R\$ 336.000
Manutenção de Maquinas e Equip. Diversos	339039	R\$ 43.000
Manutenção dos Veículos Oficiais	339039	R\$ 72.000
Abastecimento de Veículos Oficiais	339039	R\$ 48.000
Diárias	339014	R\$ 29.000
Passagens	339033	R\$ 32.000
Auxílio Viagem estudantes	339018	R\$ 70.000
Serviço de Impressão	339039	R\$ 129.000
Serviços de Correios	339039	R\$ 4.800
Material de consumo - Água Mineral	339030	R\$ 18.000
Seguro de veículos oficiais	339030	R\$ 16.000
Publicidade Legal	339039	R\$ 81.000
Serviço de dosimetria	339039	R\$ 12.000
Material de Consumo - Diversos	339030	R\$ 49.000
Comunicação de dado	339039	R\$ 2.000
Limpeza de Reservatórios de água	339039	R\$ 21.000
Estagiários	339036	R\$ 286.000
Aux. Financeiro a Pesquisador/Extensionista	339020	R\$ 200.000
Manutenção Preventiva de Equipamento	339039	R\$ 0
Manutenção equipamentos de acesso	339039	R\$ 146.000
Serviço de Podas	339039	R\$ 57.000
Total 20RL		R\$ 13.456.800
Equipamentos diversos		R\$ 129.900
Total 20RG		R\$ 129.900
Total Geral		R\$ 13.586.700

Legenda

GND - Grupo de Natureza de Despesa
 339037 - Serviço com Mão de Obra Exclusiva
 339039 - Serviços Pessoa Jurídica
 339036 - Serviços Pessoa Física
 339018 - Auxílio pago a estudantes
 339020 - Auxílio Pesquisador/Extensionista
 449052 - Equipamentos

Observação

Não fosse o recebimento de R\$ 322.100 de crédito orçamentário de Emenda Parlamentar a execução orçamentária apresentaria um déficit. No entanto, o ideal é que não haja dependência desse tipo de crédito para financiar a manutenção da unidade, pois, dentre outras razões, o mesmo é incerto e também dificulta o planejamento da unidade.