

Governança e resiliência financeira na educação pública um estudo de caso do contingenciamento orçamentário no Brasil

Governance and financial resilience in public education: a case study of budget contingency in Brazil

Daniel Santo Padilla Garcia – Instituto Federal do Ceará (IFCE)

Especialização em Gestão Pública pela Faculdade Educacional da Lapa, Brasil (2015)
Graduação em Ciências Contábeis (2016) e Gestão Financeira (2014), ambas pela Universidade Estácio de Sá.

Especialista em Gestão Financeira Pública | Líder em Aquisições Governamentais | Foco em ESG, e Inovação no Setor Público Servidor Público Federal

Marcia de Negreiros Viana – Instituto Federal do Ceará (IFCE),

Administradora (UFC,1993). Especialista em Formação Pedagógica para a Docência Profissional e Tecnológica (IFCE, 2020) Mestre em Logística e Pesquisa Operacional (UFC, 2009) Doutora em Educação (UNESP, 2017). Docente efetiva, pesquisadora e extensionista do Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – Campus Aracati, Brasil

RESUMO

Este estudo de caso investiga as estratégias de gestão adotadas pelo Instituto Federal do Ceará – Campus Aracati durante os contingenciamentos orçamentários entre 2017 e 2020. Fundamentada em documentos oficiais, relatórios orçamentários e registros institucionais, a pesquisa analisa práticas de governança pública e planejamento financeiro resiliente. A pesquisa analisa um conjunto integrado de medidas gerenciais implementadas sob liderança técnica, abrangendo a reestruturação contratual baseada em critérios de economicidade, a racionalização de despesas operacionais guiada por indicadores de desempenho e a revisão interna dos contratos, com foco na otimização de custos sem perda de efetividade, garantindo eficiência e conformidade. Além disso, o fortalecimento do diálogo federativo e a inovação em compras públicas desempenharam um papel fundamental na mitigação dos impactos da restrição fiscal

Os resultados demonstram que a atuação estratégica da liderança institucional permitiu não apenas a continuidade dos serviços educacionais, mas também avanços em eficiência e sustentabilidade financeira. O estudo contribui para o debate sobre resiliência fiscal na educação pública brasileira, oferecendo subsídios práticos para gestores que enfrentam desafios semelhantes em cenários de austeridade.

Palavras-chave: governança pública, orçamento público, resiliência financeira, educação federal, contingenciamento.

ABSTRACT

This case study investigates the management strategies adopted by the Federal Institute of Ceará – Aracati Campus during the budget contingencies between 2017 and 2020. Based on official documents, budget reports, and institutional records, the research analyzes public governance practices and resilient financial planning. It examines an integrated set of managerial measures implemented under technical leadership, including contract restructuring based on cost-effectiveness criteria, operational expenditure rationalization guided by performance indicators,

and internal contract reviews focused on cost optimization without compromising service effectiveness, ensuring both efficiency and compliance. Furthermore, the strengthening of intergovernmental dialogue and innovation in public procurement played a fundamental role in mitigating the impacts of fiscal constraints.

The results demonstrate that the strategic actions of institutional leadership ensured not only the continuity of educational services but also significant gains in financial efficiency and sustainability. The study contributes to the ongoing debate on fiscal resilience in Brazilian public education, offering practical insights for managers facing similar challenges in scenarios of austerity.

Keywords: public governance. public budget. financial resilience. federal education. budget contingency.

1. INTRODUÇÃO

Entre 2017 e 2020, o Ministério da Educação (MEC) do Brasil foi submetido a sucessivos contingenciamentos orçamentários que comprometeram severamente a capacidade de execução de políticas públicas educacionais. Os cortes atingiram especialmente as despesas discricionárias, impactando diretamente programas de manutenção, investimentos e ações estruturantes nas instituições federais de ensino. Esse contexto fiscal adverso impôs desafios significativos à gestão educacional, exigindo respostas institucionais rápidas, coordenadas e baseadas em critérios de eficiência, legalidade e responsabilidade pública.

O Instituto Federal do Ceará – Campus Aracati vivenciou, nesse período, restrições severas à sua execução orçamentária, sobretudo em 2017 e 2019, anos marcados por bloqueios expressivos no orçamento discricionário do MEC, que alcançaram até 24% do previsto. Apesar desse cenário crítico, a unidade conseguiu manter suas atividades acadêmicas e administrativas em funcionamento, implementando estratégias de governança adaptativa e planejamento financeiro resiliente.

Este artigo tem como objetivo analisar as medidas adotadas pela gestão do campus Aracati no enfrentamento da crise orçamentária, destacando ações como reestruturação contratual, racionalização de despesas, auditorias internas, inovação em compras públicas e fortalecimento do diálogo federativo. Com base em fontes documentais oficiais e registros institucionais, busca-se compreender como a liderança técnica e a gestão estratégica contribuíram para mitigar

os impactos da escassez fiscal, assegurando a continuidade dos serviços educacionais e promovendo avanços em sustentabilidade financeira. A pesquisa pretende, assim, oferecer subsídios práticos para gestores públicos em contextos semelhantes e ampliar o debate sobre resiliência no setor educacional brasileiro.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 Governança Pública e Eficiência na Administração Educacional

A governança pública é compreendida como o conjunto de mecanismos, normas e processos pelos quais as organizações públicas são dirigidas, monitoradas e avaliadas, de forma a promover a integridade, a transparência, a responsabilização e a efetividade no uso dos recursos públicos (OCDE, 2020). No âmbito da administração educacional, a governança se expressa na capacidade de articular planejamento estratégico, controle interno, gestão por resultados e prestação de contas à sociedade.

Segundo Faria e Silva (2019), instituições públicas educacionais com estruturas de governança consolidadas conseguem responder de forma mais eficaz a contextos de crise, pois dispõem de mecanismos que favorecem a tomada de decisão baseada em dados, o gerenciamento de riscos e o alinhamento institucional.

De acordo com a Controladoria-Geral da União:

“A governança pública compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”

(BRASIL, 2020, p. 11).

Esses mecanismos, quando bem estruturados, contribuem significativamente para a racionalidade na alocação de recursos, a redução de desperdícios e a valorização do interesse público.

2.2 Resiliência Financeira em Instituições Públicas

A resiliência financeira pode ser definida como a capacidade de uma organização manter suas funções essenciais mesmo em cenários de instabilidade, como crises fiscais ou contingenciamentos orçamentários (PETTERSON; OLIVEIRA, 2018). Essa capacidade está associada à flexibilidade orçamentária, à maturidade dos processos de planejamento e controle, e à liderança proativa na gestão de recursos.

Por sua vez, Cavalcante e Lotta (2015) apontam que instituições públicas resilientes são aquelas que conseguem adaptar suas operações, redefinir prioridades e implementar mudanças sem comprometer a qualidade dos serviços prestados. Para isso, é necessário desenvolver capacidades administrativas que integrem inteligência estratégica, inovação institucional e aprendizagem organizacional.

Na mesma linha, Campos e Barbosa (2020) destacam que a articulação entre planejamento estratégico e governança adaptativa permite respostas mais eficazes a crises orçamentárias, sobretudo em organizações complexas como instituições federais de ensino, que operam com múltiplas fontes de recursos, demandas regionais e compromissos legais.

2.3 Gestão de Crise Orçamentária no Setor Educacional

Entre 2017 e 2020, o Ministério da Educação (MEC) enfrentou sucessivos bloqueios orçamentários. Em 2017, o corte chegou a R\$ 4,3 bilhões; em 2018, R\$ 3,2 bilhões; e em 2019, o contingenciamento atingiu R\$ 5,8 bilhões, comprometendo cerca de 24% do orçamento discricionário da pasta (BRASIL, 2019a). Já em 2020, embora não tenha ocorrido um novo corte formal, 90% dos pagamentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até abril foram destinados a Restos a Pagar (RAP), limitando severamente a execução de novas ações (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020).

Segundo relatório oficial do Ministério da Educação:

“A gestão orçamentária e financeira no âmbito da pasta passou a exigir replanejamentos constantes, com revisão dos compromissos assumidos e priorização das despesas essenciais, visando garantir o funcionamento mínimo das atividades finalísticas”

(BRASIL, 2019b, p. 47).

De acordo com Abrucio (2010), a capacidade de enfrentamento de crises no setor público está ligada à combinação entre competências técnicas, estruturas organizacionais e liderança com foco em resultados. Para o autor, a liderança exerce papel determinante na condução de processos críticos, sendo responsável por gerar coesão e promover decisões estratégicas baseadas em evidências.

Costa e Andrade (2021) acrescentam que a gestão eficaz em contextos de austeridade demanda planejamento integrado, monitoramento constante do desempenho institucional e comunicação transparente com os atores internos e externos. Esses elementos fortalecem a confiança institucional e viabilizam a continuidade dos serviços públicos mesmo em ambientes de forte restrição fiscal.

Nesse contexto, a gestão da crise orçamentária exigiu uma atuação proativa e articulada por parte das instituições federais. Reestruturação de contratos, renegociação de serviços, inovação nos procedimentos de compras públicas e parcerias com entes federativos foram estratégias adotadas para manter a funcionalidade institucional. Conforme apontam Abrucio (2010) e Costa e Andrade (2021), a eficácia da gestão pública em tempos de austeridade depende da integração entre capacidades técnicas, políticas e administrativas, com destaque para o papel da liderança estratégica como fator de coesão e de resposta institucional.

3. MATERIAL E MÉTODO

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de abordagem qualitativa, com delineamento exploratório-descritivo. Conforme Yin (2015), o estudo de caso é apropriado quando se busca compreender fenômenos complexos inseridos em contextos reais, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Nesse sentido, o presente trabalho investiga as estratégias de gestão adotadas pelo Instituto

Federal do Ceará – Campus Aracati diante dos contingenciamentos orçamentários impostos pelo Governo Federal entre os anos de 2017 e 2020.

O recorte temporal abrange os quatro anos consecutivos de restrição fiscal, contemplando os impactos sobre o planejamento orçamentário, a execução financeira e a sustentabilidade institucional. O recorte espacial limita-se à realidade administrativa e financeira do Campus Aracati, unidade vinculada ao Instituto Federal do Ceará (IFCE), que passou por expansão física e funcional durante o período analisado.

As fontes de dados utilizadas incluíram:

- a) relatórios de gestão e auditorias internas do campus;
- b) documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC), incluindo dados orçamentários da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- c) relatórios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- d) publicações institucionais e registros administrativos disponíveis nos sistemas SIAFI e SIGA-ADM;
- e) reportagens e notas públicas de organizações como Todos Pela Educação.

Os dados foram organizados e analisados por meio de análise documental, com triangulação de fontes e categorização temática conforme os eixos: governança, planejamento financeiro, inovação em compras públicas e sustentabilidade. A interpretação seguiu os princípios da análise qualitativa, buscando identificar padrões, estratégias e resultados com base na realidade institucional do IFCE – Campus Aracati.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Durante o período de 2017 a 2020, o Instituto Federal do Ceará – Campus Aracati enfrentou sucessivos cortes orçamentários que impactaram diretamente suas operações administrativas e acadêmicas. Apesar das restrições, a unidade demonstrou significativa capacidade de adaptação, implementando uma série de medidas alinhadas aos princípios de governança pública e resiliência financeira.

4.1 Reestruturação Contratual e Gestão de Despesas

Um dos principais eixos de resposta da gestão institucional foi a revisão dos contratos de serviços terceirizados, com renegociação de valores e redimensionamento da demanda. Contratos de limpeza, motoristas e vigilância passaram por análises técnicas de economicidade, gerando uma economia média de 8% no custo anual, sem comprometer a qualidade dos serviços.

A publicação da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, representou um marco na modernização das contratações públicas. A normativa estabeleceu diretrizes que exigem planejamento detalhado, definição de critérios de desempenho e avaliação de riscos nos contratos de serviços contínuos. No contexto do IFCE – Campus Aracati, a implementação dessas diretrizes fortaleceu os processos de licitação e gestão contratual, permitindo maior controle, transparência e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Esses dispositivos legais foram fundamentais para institucionalizar práticas de gestão baseadas em dados, foco em resultados e aderência à legalidade, especialmente em um cenário de severa restrição fiscal.

No mesmo ano, a promulgação da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 – conhecida como Reforma Trabalhista – promoveu profundas alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com impactos diretos sobre os contratos de prestação de serviços terceirizados. As mudanças, como a regulamentação do trabalho intermitente e a flexibilização da jornada de trabalho, exigiram das instituições públicas adaptações contratuais e adequações operacionais. Para o Campus Aracati, tais ajustes reforçaram a importância de uma gestão contratual eficiente, juridicamente segura e alinhada à sustentabilidade financeira, garantindo conformidade legal sem comprometer a qualidade dos serviços.

Complementarmente, despesas operacionais foram racionalizadas com base em indicadores de consumo e desempenho. Ferramentas de gestão interna, como planilhas de controle, análises internas de conformidade e instrumentos de acompanhamento gerencial, auxiliaram na identificação de gargalos e no redirecionamento de recursos para atividades finalísticas — notadamente no suporte a ações pedagógicas e à manutenção de laboratórios.

No mesmo sentido, foram adotados mecanismos de controle para otimizar o uso de veículos oficiais, especialmente em deslocamentos para visitas técnicas obrigatórias. Sempre que

possível, as viagens eram organizadas de forma a atender múltiplas demandas institucionais em um único deslocamento, evitando deslocamentos fragmentados e não essenciais. Essa estratégia buscou reduzir o número de viagens e gerar economia de combustível, sem comprometer as atividades pedagógicas previstas nos projetos de curso. As exceções a essa racionalização foram aplicadas apenas nos casos em que a natureza da visita técnica exigia deslocamento exclusivo.

4.2 Inovação em Compras Públicas e Planejamento Estratégico

Com apoio do Departamento de Administração e Planejamento, a gestão adotou novos procedimentos de compras públicas, priorizando a inovação e a transparência. Destacou-se a adoção de pregões eletrônicos com critérios técnicos e o fortalecimento do planejamento anual de aquisições, em conformidade com as orientações da Instrução Normativa nº 1/2019 da Secretaria de Gestão do Governo Federal.

Essas medidas não apenas aumentaram a previsibilidade dos gastos como também ampliaram a competitividade nos processos licitatórios, promovendo melhores condições de preço e qualidade nos produtos e serviços contratados.

4.3 Diálogo Federativo e Cooperação Interinstitucional

A articulação com o poder público municipal também se revelou uma estratégia eficaz. Parcerias com a prefeitura de Aracati contribuíram para assegurar serviços complementares — como o fornecimento de transporte escolar, uma vez que o acesso à nova sede do IFCE Campus Aracati, localizado na CE-040, Km 137, a aproximadamente 5 a 7 km do centro do município, demanda um sistema de transporte eficiente. Além disso, um acordo de cooperação com a prefeitura viabilizou a cessão da antiga sede do campus, localizada no centro, para a implementação de uma escola municipal, otimizando o uso de bens públicos e aumentando a eficiência do orçamento institucional.

Esse diálogo federativo reduziu pressões sobre a gestão financeira e reforçou o compromisso do IFCE com o desenvolvimento regional. Outro fator estratégico foi a articulação com entes municipais para a manutenção de serviços complementares ao funcionamento do campus, como

iluminação pública, acessibilidade viária e segurança no entorno. A formalização dessas parcerias permitiu reduzir custos operacionais e fortalecer o vínculo com a comunidade local. Além disso, a participação ativa da Direção Geral em fóruns colegiados (CONIF, CONSUP) e a interlocução com reitoria e órgãos centrais do IFCE garantiram apoio técnico e político para o enfrentamento da crise.

4.4 Efeitos Observados e Lições Institucionais

As ações implementadas produziram resultados concretos: manutenção da oferta de cursos, realização de eventos acadêmicos e continuidade dos serviços administrativos. O índice de execução orçamentária do campus permaneceu acima de 95% durante os quatro anos analisados, evidenciando competência na alocação e gestão dos recursos públicos

A experiência do IFCE – Campus Aracati comprova que, mesmo em um cenário adverso, é possível implementar boas práticas de gestão quando há suporte normativo, planejamento estratégico e liderança técnica qualificada. As diretrizes trazidas pela IN nº 5/2017 e pela Reforma Trabalhista funcionaram como instrumentos normativos que viabilizaram e legitimaram as medidas adotadas localmente, representando um marco na consolidação de uma gestão pública eficiente, resiliente e comprometida com o interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo de caso permitiu evidenciar como a adoção de práticas de governança pública e planejamento financeiro resiliente contribuiu significativamente para a superação dos desafios impostos pelos contingenciamentos orçamentários enfrentados pelo Instituto Federal do Ceará – Campus Aracati entre 2017 e 2020. Em um cenário marcado por restrições fiscais severas, a unidade demonstrou notável capacidade de adaptação institucional, conduzida por uma liderança técnica alinhada aos princípios da boa gestão pública.

A análise revelou que a implementação de medidas como reestruturação contratual, racionalização de despesas operacionais, inovação em compras públicas e articulação

interinstitucional foi decisiva para manter a oferta de serviços educacionais com qualidade e eficiência. Instrumentos normativos como a Instrução Normativa nº 5/2017 e a Reforma Trabalhista de 2017 forneceram a base jurídica necessária para ajustes contratuais, assegurando conformidade legal, controle de custos e desempenho satisfatório das equipes terceirizadas.

Entre os principais aprendizados institucionais destaca-se a importância do planejamento contínuo, do uso de indicadores de desempenho na gestão orçamentária e da valorização da autonomia administrativa como condição para enfrentar situações adversas com eficácia. O caso do Campus Aracati serve como referência para outras instituições públicas de ensino que enfrentam contextos de austeridade, ao demonstrar que é possível combinar legalidade, eficiência e inovação mesmo em cenários de escassez.

Conclui-se que a experiência analisada reafirma o papel estratégico da gestão pública técnica, transparente e comprometida com resultados, sobretudo em tempos de crise. Recomenda-se, portanto, o fortalecimento de capacidades institucionais voltadas à gestão contratual, à análise de riscos e à articulação federativa como caminhos para a consolidação de uma administração pública mais resiliente e sustentável.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41–67, jun. 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017*. Estabelece normas sobre contratações de serviços na Administração Pública federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 20 maio. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – Reforma Trabalhista. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório de Gestão – Exercício de 2019*. Brasília: MEC, 2020.

CAMPOS, Adriana; BARBOSA, Luiz Henrique. Planejamento governamental e resiliência institucional: desafios da administração pública em tempos de crise. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 71, n. 3, p. 409–432, jul./set. 2020.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Capacidades estatais no Brasil: estratégias para o século XXI*. Brasília: ENAP, 2015.

COSTA, André; ANDRADE, José Roberto. Governança e controle na gestão pública: uma abordagem em tempos de restrição fiscal. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 13, n. 1, p. 19–31, 2021.

FARIA, Carlos; SILVA, Juliana. Mecanismos de governança e desempenho institucional: uma análise na educação federal. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 789–807, 2019.

OCDE. *Government at a Glance 2020*. Paris: OECD Publishing, 2020.

PETTERSON, Daniel; OLIVEIRA, Mauro. Resiliência financeira em tempos de crise: estratégias na administração pública. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 1, p. 55–72, 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Execução Orçamentária da Educação em 2020*. Nota Técnica n. 1/2020. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/>. Acesso em: 1 mar. 2021.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.