

Revista Brasileira de Ciências Sociais Aplicadas

ISSN 3085-8151

vol. 2, n. 1, 2026

... ARTIGO 2

Data de Aceite: 02/01/2026

GOVERNANÇA PÚBLICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL NA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NOS INSTITUTOS FEDERAIS

Marcelo dos Santos Bispo

Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA/UFPB)

Samir Adamoglu de Oliveira

Prof. - Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA/UFPB)



Todo o conteúdo desta revista está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Resumo: O presente artigo analisa os critérios de distribuição orçamentária da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNA-ES) no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com ênfase no Instituto Federal da Bahia (IFBA), à luz dos referenciais da Governança Pública e da Teoria Institucional. A pesquisa, de natureza exploratória e abordagem qualitativa, fundamenta-se em análise bibliográfica, documental e de dados extraídos da Plataforma Nilo Peçanha. O estudo examina o processo de transição da Matriz CONIF para a Matriz de Distribuição Orçamentária instituída pela Portaria MEC nº 646/2022, destacando as mudanças nos critérios de alocação de recursos, especialmente a centralidade da renda familiar per capita. Os resultados indicam avanços em termos de padronização, transparência e accountability, ao mesmo tempo em que evidenciam limites relacionados à capacidade institucional e à governança da informação, notadamente o elevado percentual de estudantes sem declaração de renda. Conclui-se que a efetividade da assistência estudantil depende não apenas de critérios técnicos de distribuição orçamentária, mas também do fortalecimento dos mecanismos institucionais de produção de dados confiáveis e de uma governança orientada à equidade e à justiça social.

Palavras-chave: Assistência estudantil; Governança pública; Orçamento público; Institutos Federais; Teoria Institucional.

INTRODUÇÃO

A oferta de educação profissional, científica e tecnológica no âmbito federal apresentou expansão significativa a partir da criação dos Institutos Federais de Edu-

cação, Ciência e Tecnologia/RFEPCT, instituídos pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Ao longo de seus 17 anos de existência, a Rede Federal passou por um intenso processo de expansão e interiorização, com a criação de novos institutos e a implantação de unidades em municípios de pequeno e médio porte, ampliando o acesso à educação pública federal em regiões historicamente menos atendidas (Nunes, 2017).

Dados do Ministério da Educação (MEC) indicam que, em 2003, o país contava com 140 escolas técnicas federais, então organizadas majoritariamente como Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), número que se elevou para 682 unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica na atualidade. Esse movimento de expansão foi reafirmado em março de 2023, com o anúncio governamental da criação de mais 100 unidades dos Institutos Federais em todo o território nacional, o que evidencia a centralidade dessa política na estratégia de ampliação do acesso à educação pública federal (Ministério da Educação, 2024).

O contexto da educação federal, diante do processo de expansão da RFEPCT, apresenta avanços significativos no que se refere à ampliação do acesso e à redução das desigualdades territoriais. A interiorização das instituições federais possibilitou que jovens, anteriormente obrigados a deslocar-se para centros urbanos maiores a fim de cursar o ensino superior ou a educação técnica gratuita, passassem a contar com essas oportunidades em seus próprios municípios ou regiões de origem.

Historicamente, a educação desempenha papel central na formação social, estando diretamente associada ao desenvolvimento humano, à mobilidade social e às

transformações estruturais das sociedades. Na atual conjuntura, marcada simultaneamente por rápidas inovações tecnológicas, disputas ideológicas e persistentes desigualdades sociais, esse papel torna-se ainda mais relevante, reafirmando a educação como instrumento estratégico para a promoção do desenvolvimento social e da inclusão (Araújo et al., 2024).

Em continuidade às iniciativas voltadas à democratização do acesso ao ensino federal, foi instituída a Lei nº 12.711, de 2012, conhecida como Lei de Cotas, que estabeleceu a reserva de 50% das vagas nas instituições federais de ensino para estudantes egressos da escola pública, com recortes adicionais de renda, raça/cor e pertencimento étnico, contemplando grupos historicamente marginalizados, como negros, indígenas e estudantes de baixa renda. Tal medida promoveu uma alteração substantiva no perfil socioeconômico do corpo discente das universidades e dos Institutos Federais em todo o país.

Nos dez primeiros anos de vigência da política, o número de ingressantes na educação superior da Rede Federal por meio das vagas reservadas apresentou crescimento de 167%, passando de aproximadamente 40.661 estudantes em 2012 para 108.616 em 2022, totalizando mais de 1,1 milhão de novos estudantes cotistas afluindo à educação pública federal no período. Esses dados indicam que a ampliação das vagas federais, articulada à implementação da política de cotas, contribuiu de forma significativa para o acesso de estudantes oriundos dos setores populares à educação pública federal, reforçando o caráter inclusivo dessas políticas (Brasil, 2023; Senado Federal, 2024).

No contexto da expansão da RFEPCT, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), por meio do Decreto nº 7.234, de 2010, com o objetivo de assegurar a permanência e a conclusão dos cursos por estudantes das instituições federais de ensino superior e da educação profissional. O programa foi concebido como um instrumento de enfrentamento às desigualdades sociais e regionais historicamente construídas, buscando mitigar fatores socioeconômicos associados à evasão e ao baixo desempenho acadêmico. Para tanto, o PNAES previa a oferta de ações e benefícios nas áreas de moradia, alimentação, transporte, saúde, apoio pedagógico, cultura e esporte, configurando-se como um eixo estruturante das políticas de permanência estudantil no âmbito da educação federal (Brasil, 2010).

Na esteira desses marcos estruturantes, a assistência estudantil no âmbito das universidades e dos Institutos Federais alcançou um avanço institucional relevante com a sanção, em 3 de julho de 2024, da Lei nº 14.914, que instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil. Com a promulgação dessa legislação, a assistência estudantil passou a ser formalmente reconhecida como uma Política de Estado, dotada de marco legal próprio, superando o modelo anterior baseado em decreto presidencial (PNAES - Decreto 7.234/2010). Esse avanço contribui para o fortalecimento de sua institucionalidade e para a ampliação de sua estabilidade normativa, ao elevar a assistência estudantil ao status de política permanente, que abrange múltiplos programas e ações articuladas. Esse reconhecimento é particularmente significativo diante da recorrente descontinuidade de políticas públicas no contexto brasileiro, ao conferir maior previ-

sibilidade e proteção à assistência estudantil frente a eventuais mudanças de orientação governamental.

Políticas públicas como a assistência estudantil, materializada no âmbito federal pela PNAES, configuram-se como ações estatais voltadas à resposta de demandas coletivas e à promoção do bem público. Sua formulação e implementação inserem-se em um ciclo contínuo que compreende etapas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, com vistas a assegurar a efetividade das intervenções propostas. Conforme destaca Souza (2006), as políticas públicas resultam da articulação entre o Estado e diversos atores sociais, constituindo-se em um campo marcado por conflitos, disputas e processos de negociação.

Essa complexidade também é mencionada por Frey (2000), segundo o autor ela se manifesta de forma particularmente evidente no campo da assistência estudantil, que se caracteriza como um espaço institucional permeado por disputas de natureza política, conceitual e orçamentária. Conforme apontam Dutra e Santos (2017), o debate em torno dessa política é marcado por distintas concepções acerca de seu papel no âmbito do ensino superior, refletindo interpretações divergentes sobre seus objetivos e formas de implementação.

Enquanto determinados segmentos defendem uma assistência de caráter focalizado, direcionada prioritariamente a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, outros sustentam uma abordagem universalista, associada à garantia de direitos e à promoção de uma formação acadêmica ampliada. Essas tensões se manifestam, ainda, em dicotomias recorrentes, como “gasto versus investimento” e “favor versus direito”, evidenciando a ausência

de consenso em torno da concepção ideal de assistência estudantil e reforçando seu caráter controverso no campo das políticas públicas educacionais (Dutra ; Santos 2017).

A assistência estudantil consolida-se como uma política pública voltada à mitigação das desigualdades sociais que interferem tanto no ingresso quanto na permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade no sistema educacional (Cislaghi ; Silva 2012). Como ocorre com outras políticas públicas, sua capacidade de produzir resultados efetivos está diretamente vinculada à existência de um suporte financeiro consistente, capaz de sustentar suas ações ao longo do tempo.

No caso da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a efetividade das intervenções previstas depende, de maneira decisiva, da disponibilidade de recursos no orçamento público federal, uma vez que é esse orçamento que define a escala, o alcance e a continuidade das ações destinadas à garantia da permanência e do êxito acadêmico de estudantes em condição de vulnerabilidade socioeconômica. Nesse sentido, torna-se fundamental compreender o orçamento federal enquanto instrumento central de viabilização e materialização das políticas públicas, o qual pode ser definido como:

O orçamento público é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano. Ao englobar receitas e

despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades do Governo para a sociedade. (Brasil, Ministério da Economia, 2022, p.1).

Sendo assim, a implementação de políticas como a Política Nacional de Assistência Estudantil depende não apenas da definição de metas e critérios de elegibilidade, mas também da efetiva alocação orçamentária para sua execução. Sem uma fonte de financiamento estável, essas políticas correm o risco de não cumprir seu papel redistributivo e de mitigação das desigualdades no acesso e na permanência estudantil.

Diante desse contexto, o presente artigo contribui ao analisar criticamente os critérios de distribuição orçamentária da assistência estudantil a partir dos referenciais da Governança Pública e da Teoria Institucional, evidenciando como mudanças institucionais e arranjos organizacionais influenciam a conformação dos mecanismos de alocação de recursos, bem como seus impactos sobre a equidade, a transparência, a accountability e a efetividade da política no âmbito dos Institutos Federais.

METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa. A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com um problema, tornando-o mais explícito ou construindo hipóteses. Gil (2019) destaca que esse tipo de pesquisa busca desenvolver, esclarecer ou modificar conceitos e ideias, com vistas à formulação de problemas mais precisos ou de questões investiga-

tivas mais refinadas. Quanto à abordagem qualitativa, esta se preocupa com a compreensão aprofundada de fenômenos sociais, considerando significados, percepções e interpretações. Para Minayo (2012), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças e valores.

Como fontes de pesquisa foram utilizadas bases bibliográficas e documentais. A pesquisa bibliográfica baseia-se em materiais já elaborados, principalmente livros, artigos científicos e obras de referência. De acordo com Lakatos e Marconi (2017), ela busca explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas. Em paralelo, a pesquisa documental utiliza-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, como atas, relatórios, legislações, memórias institucionais e dados administrativos (Gil, 2019).

Os procedimentos metodológicos adotados incluem:

a) **Pesquisa bibliográfica:** levantamento de produções acadêmicas sobre políticas públicas, assistência estudantil, orçamento público e Institutos Federais, com o objetivo de fundamentar teoricamente a análise.

b) **Pesquisa documental:** análise de documentos legais e normativos, incluindo:

- Lei nº 11.892/2008 (criação dos Institutos Federais);
- Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas);
- Decreto nº 7.234/2010 (instituição do PNAES);
- Lei nº 14.914/2024 (Política Nacional de Assistência Estudantil);

- Portaria MEC nº 646/2022 (Matriz de Distribuição Orçamentária);
- Documentos institucionais do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) sobre distribuição orçamentária.

c) Análise de dados: os dados analisados foram extraídos da Plataforma Nilo Peçanha, utilizando-se os filtros de Dados de Ensino e Renda Familiar Per Capita de toda a Rede Federal e, posteriormente, dos três maiores campi do IFBA em número de estudantes matriculados: campus Salvador, campus Vitória da Conquista e campus Ilhéus.

A análise dos dados foi conduzida por meio de procedimentos próprios da abordagem qualitativa, buscando-se identificar padrões, relações e significados presentes nos materiais bibliográficos e documentais. Os dados foram examinados à luz da Teoria Institucional e da Governança Pública, com especial atenção aos princípios de transparência, equidade, *accountability* e capacidade institucional. Essa etapa permitiu compreender de que forma as mudanças implementadas pela Matriz de Distribuição Orçamentária e pela Política Nacional de Assistência Estudantil refletem processos de governança no âmbito dos Institutos Federais.

DESENVOLVIMENTO

Nessa seção serão apresentadas as principais fontes de financiamento da assistência estudantil na Rede Federal, bem como o papel histórico do CONIF na construção

de um modelo de distribuição orçamentária capaz de conferir maior transparência e considerar as especificidades da Rede Federal. Serão examinadas as diferenças estruturais entre a Matriz CONIF e a atual Matriz de Distribuição Orçamentária, destacando-se as implicações práticas decorrentes da mudança nos critérios de cálculo. Além disso, será analisado o perfil socioeconômico dos estudantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e os desafios associados à promoção de uma distribuição equitativa dos recursos destinados à assistência estudantil.

De acordo com a Lei nº 14.914/2024, a principal fonte de financiamento da Política Nacional de Assistência Estudantil é o orçamento anual da União, especificamente os recursos destinados ao Ministério da Educação. Como fonte secundária a política utiliza o Fundo Social composto pela receita da União resultante da exploração de petróleo e gás natural na área do pré-sal. Os recursos são repassados pelo MEC diretamente às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), para que estas executem as ações da política de assistência estudantil (Souza et al., 2025).

METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA REDE FEDERAL: A Matriz CONIF e a Matriz de Tipificação

O Conselho Nacional das Instituições de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) é o órgão que representa todas as instituições que compõem a RFEPCT. Anualmente, o CONIF, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), informa ao MEC o

valor necessário para financiar as atividades de toda a Rede (Souza et al., 2025). Após a definição do montante orçamentário a ser destinado à RFEPCT, o procedimento seguinte consiste na divisão dos recursos por unidade. Até 2023, a divisão dos recursos orçamentários repassados da SETEC para os IFs era feita de acordo com a metodologia estabelecida pela Matriz de Tipificação, anteriormente denominada Matriz CONIF.

A Matriz CONIF, de forma geral, orientava a distribuição dos recursos orçamentários da Rede Federal a partir do cálculo das matrículas totais, tomando como referência o número de matrículas do ano anterior, a duração do ciclo formativo dos estudantes, a equalização da carga horária anual em 800 horas e a aplicação de pesos diferenciados conforme o tipo de curso, acrescidos de um adicional de 50% para os cursos da área agrícola. Essa matriz encontrava-se estruturada em seis blocos: Pré-Expansão, Expansão, Reitoria, Ensino a Distância, Assistência Estudantil e Extensão, Pesquisa e Inovação.

A Matriz CONIF orientava a distribuição dos recursos orçamentários da Rede Federal com base no cálculo de matrículas ponderadas, aplicando pesos diferenciados conforme o tipo de curso e considerando a duração do ciclo formativo. Os recursos eram distribuídos em seis blocos orçamentários específicos, conforme apresentado no Quadro 1.

No que se refere ao bloco da Assistência Estudantil, a definição do montante de recursos considerava tanto aspectos acadêmicos quanto indicadores socioeconômicos, conforme metodologia apresentada no Quadro 2.

Essa metodologia buscava equilibrar o quantitativo de estudantes atendidos com as condições socioeconômicas do público-alvo, direcionando proporcionalmente mais recursos para instituições situadas em municípios com baixo IDH.

DA MATRIZ CONIF À MATRIZ DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Em 25 de agosto de 2022 o MEC instituiu através da Portaria nº 646, a Matriz de Distribuição Orçamentária, instrumento que estabeleceu a forma de rateio do orçamento anual destinado às unidades da RFEPCT. Com base nas diretrizes da Matriz de Distribuição Orçamentária, a Assistência Estudantil é composta por três elementos específicos: o auxílio direcionado a estudantes presenciais, a estudantes da modalidade a distância (EaD) e a estudantes em Regime de Internato Pleno (RIP) (Souza et al., 2025).

A Matriz de Distribuição Orçamentária é alimentada com dados da Plataforma Nilo Peçanha (PNP). Os institutos fornecem à PNP informações sobre a quantidade de estudantes matriculados em cada curso e a renda per capita declarada pelos estudantes. Essa é a base para o cálculo do valor dos recursos de assistência estudantil de cada unidade da Rede Federal de acordo com os critérios da Matriz de Distribuição Orçamentária.

O Quadro 3 apresenta as diferenças entre os critérios utilizados na metodologia de divisão do orçamento da Assistência Estudantil observando a Matriz CONIF e a Matriz de Distribuição Orçamentária.

De acordo com o Decreto nº 646, a Matriz de Distribuição Orçamentária é composta por três blocos: Funcionamen-

COMPONENTE	DESCRIÇÃO
Base de cálculo	Matrículas totais do ano anterior
Equalização	Carga horária anual padronizada em 800 horas
Duração	Considera o ciclo formativo completo do curso
Pesos por Tipo de Curso	Diferenciados conforme a necessidade de laboratórios
Adicional	50% para cursos da área agropecuária
Blocos Orçamentários	1. Pré-Expansão 2. Expansão 3. Reitoria 4. Ensino a Distância 5. Assistência Estudantil 6. Extensão, Pesquisa e Inovação

Quadro 1 – Estrutura da Matriz CONIF.

Fonte: Elaborado pelo autor.

DIMENSÃO	INDICADORES	PESO
Acadêmica	Matrículas equalizadas (carga horária dos cursos + dias efetivos de vínculo discente)	-
Socioeconômica	• Renda familiar per capita dos estudantes	25%
	• IDH do município de localização do campus	75%
Modalidades Contempladas	• Cursos presenciais • Cursos a distância • Cursos FIC (a partir de 2021)	-

Quadro 2 – Metodologia de cálculo para o bloco Assistência Estudantil na Matriz CONIF

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Souza et al. (2025).

ASPECTOS	MATRIZ CONIF	MATRIZ DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA	CONSEQUÊNCIA PRÁTICA DA MUDANÇA
Origem Institucional	Desenvolvida pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal (CONIF).	Instituída pela Portaria do MEC 646/2022 a partir do trabalho de uma comissão paritária.	Maior legitimidade institucional
Base de Dados	SISTEC e PNP	PNP	-
Critérios de Cálculo	<ul style="list-style-type: none"> • Matrículas Equalizadas (considera a carga horária do curso e os dias ativos do aluno); • Renda Familiar per capita 25%; • IDH do município 75%; • Adicional de 50% para cursos agropecuários; 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrículas Equalizadas (Cursos presenciais, EAD e FIC); • Renda familiar per capita declarada; 	O território deixa de influenciar a distribuição e apenas o perfil socioeconômico dos alunos passa a contar
Foco do Critério	Vulnerabilidade territorial + vulnerabilidade dos alunos	Vulnerabilidade dos alunos exclusivamente	A assistência estudantil direcionada às particularidades dos estudantes e não dos municípios
Beneficiados pelo Modelo	Campi em municípios com baixo IDH, mesmo quando os alunos tinham renda um pouco maior	Campi com maior proporção de alunos pobres, independentemente do IDH da cidade	Campi em regiões pobres, mas com alunos de renda um pouco maior, podem perder recursos; campi em cidades com melhor IDH, mas com alunos pobres, podem ganhar.
Riscos do Modelo	Podia super financiar campi com alunos não tão vulneráveis, apenas por estarem em cidades pobres.	Pode subfinanciar campi em cidades com alta vulnerabilidade territorial, caso os alunos não apresentem renda extremamente baixa.	Reduz a capacidade de compensar desigualdades territoriais amplas (ex.: transporte, moradia, alimentação no entorno do campus).

Quadro 3 – Comparação entre critérios de divisão do orçamento da Assistência Estudantil.

Fonte: elaborado pelo autor.

to, Eficiência e Assistência Estudantil. Logo após a definição pelo MEC do valor orçamentário total a ser destinado para a RFEPCT, é feita a separação do orçamento relativo à Assistência Estudantil. Esse valor é calculado levando em consideração o valor destinado à Política no ano anterior atualizado pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e pelo percentual de variação de matrículas em relação ao ano anterior (Brasil, 2022).

A correção do orçamento da assistência estudantil por um índice inflacionário é uma medida importante, pois mantém o poder de compra e evita a corrosão inflacionária. Porém, essa atualização não amplia a capacidade de resposta da política, uma vez que o orçamento cresce apenas o suficiente para manter o que já existe e não para melhorar, ampliar ou atender a novas demandas mais complexas.

Por ser um índice amplo, o IPCA pode não captar a variação de itens específicos relacionados à permanência, como: material escolar, alimentação, transporte e aluguel. Quanto ao reajuste pelo percentual de variação do número de matrículas, esse mecanismo acompanha o aumento do número de estudantes, mas não amplia o valor dos auxílios nem cria novas modalidades, limitando-se a manter as condições de permanência sem melhorá-las qualitativamente.

Outra inovação importante trazida pela nova matriz é a adoção da renda familiar per capita como critério exclusivo para o cálculo do valor do orçamento da assistência estudantil das unidades. Conforme apresentado no Quadro 3, o critério estabelecido pela Matriz CONIF para cálculo dos recursos de assistência estudantil era inicialmente 75% para IDH e 25% para renda familiar per capita, passando posteriormente para

50% e 50% para os dois indicadores. A metodologia da Matriz de Distribuição Orçamentária definiu o percentual de 100% para a renda familiar per capita, eliminando o IDH como critério de distribuição conforme ilustrado pelo quadro 3.

PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS ESTUDANTES E O DESAFIO PARA UMA DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DOS RECURSOS DA REDE FEDERAL

A mudança na metodologia de distribuição dos recursos, deixando de ter como foco o território e passando a focalizar o indivíduo/estudante, abre espaço para uma justiça distributiva mais efetiva. No entendimento de Fortes (2019), a justiça como equidade formulada por Rawls defende que os recursos e oportunidades em uma sociedade devem ser distribuídos de maneira justa, privilegiando, em primeiro lugar, as condições dos menos favorecidos, de modo a reduzir desigualdades estruturais e ampliar o acesso a bens essenciais como a educação. Aplicada às políticas públicas educacionais, essa concepção destaca a necessidade de critérios de alocação de recursos que considerem diretamente a vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes, como a renda familiar per capita, para promover maior equidade no acesso e na permanência estudantil.

O Quadro 4 demonstra a atribuição de pesos para cada faixa de Renda Familiar Per Capita (RFP). Os estudantes com RFP entre 0 e 0,5 salário-mínimo recebem o maior peso, equivalente a 2,5. Aqueles cuja RFP está entre 0,5 e 1 salário-mínimo têm peso 2. Para estudantes com RFP entre 1 e 1,5 salário-mínimo, o peso é 1,5; já os que possuem RFP entre 1,5 e 2,5 salários-mínimos recebem peso 1, enquanto aqueles que

FAIXA DE RENDA FAMILIAR PER CA- PITA (EM SALÁRIOS-MÍNIMOS)	PESO ATRIBUÍDO
$0 < RFP \leq 0,5$	2,5
$0,5 < RFP \leq 1$	2,0
$1 < RFP \leq 1,5$	1,5
$1,5 < RFP \leq 2,5$	1,0
$2,5 < RFP \leq 3,5$	0,5
$RFP > 3,5$	0
Renda Não Declarada	0

Quadro 5 - Distribuição de pesos conforme Renda Familiar Per Capita

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da PNP 2025.

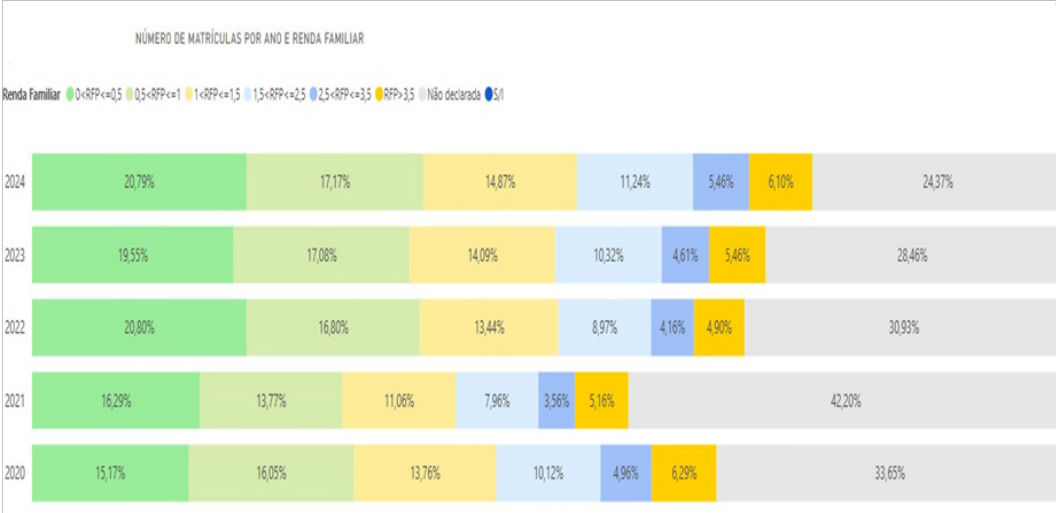


Figura 1 - Número de matrículas por faixa de Renda Familiar per capita.

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha 2025.

se encontram na faixa de 2,5 a 3,5 salários-mínimos recebem peso 0,5.

Os estudantes que não informam renda ou que apresentam RFP acima de 3,5 salários-mínimos têm peso zero e não entram no cálculo para o recebimento de recursos da assistência estudantil. Nesses termos, quanto menor a renda familiar per capita, maior o peso atribuído e, por conseguinte, maior o montante de recursos destinado à instituição para atendimento desse público.

A figura 1 apresenta a evolução do número de matrículas na Rede Federal no período de 2020 a 2024, segmentada por faixas de renda familiar per capita. Essa estratificação permite identificar o perfil socioeconômico dos estudantes atendidos e dimensionar os desafios para a efetividade da política de assistência estudantil.

Os dados apresentados na figura 1 evidenciam que, desde 2020, os maiores percentuais de estudantes matriculados concentram-se nas faixas de renda familiar per capita entre 0 e 1 salário-mínimo, o que reforça a relevância e a necessidade da política de assistência estudantil no âmbito dos Institutos Federais. Outro aspecto que merece destaque refere-se ao elevado percentual de estudantes que não declararam renda ao longo dos últimos cinco anos. Embora se observe uma redução nos três anos mais recentes — passando de 30,93% em 2022 para 24,37% em 2024 — esse percentual ainda permanece elevado.

Essa situação é particularmente preocupante, uma vez que, caso uma parcela significativa desses estudantes esteja inserida na faixa de renda entre 0 e 0,5 salário-mínimo, a ausência da informação pode provocar distorções relevantes na distribuição dos recursos da assistência estudantil, ao com-

prometer a visibilidade das reais necessidades socioeconômicas do público atendido. A subnotificação de renda representa, portanto, um desafio metodológico que pode resultar em alocação inadequada de recursos, penalizando instituições que atendem estudantes em maior vulnerabilidade social.

As figuras 2, 3 e 4 apresentam a distribuição das matrículas por ano segundo a renda familiar per capita dos estudantes dos campi Salvador, Vitória da Conquista e Ilhéus, respectivamente, no período de 2020 a 2024.

De modo geral, observa-se que os três campi apresentam comportamento semelhante quanto à distribuição das matrículas por faixas de renda, registrando percentuais expressivos de estudantes sem declaração de renda, em consonância com o padrão observado no conjunto da Rede Federal. Esse resultado sugere que a não declaração de informações socioeconômicas constitui um desafio estrutural, e não apenas localizado, no âmbito da gestão da assistência estudantil.

A principal exceção refere-se ao Campus Salvador, que registra um percentual significativamente mais elevado de estudantes sem declaração de renda, alcançando 56,08%, conforme apresentado na figura 2. Essa assimetria no padrão de declaração de informações socioeconômicas entre os campi analisados indica a existência de limitações nos processos de coleta, registro ou atualização dos dados nesse campus, o que impacta diretamente a captação e alocação dos recursos da assistência estudantil na instituição.

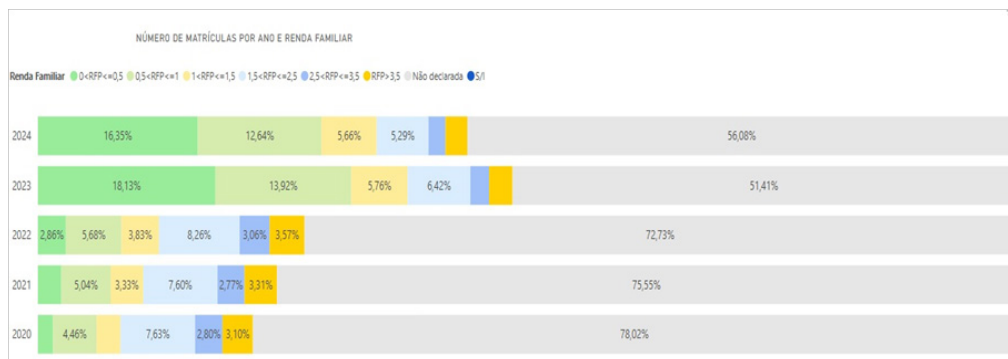


Figura 2 - Matrículas por ano e Renda Familiar campus Salvador (2020 - 2024)

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha 2025.

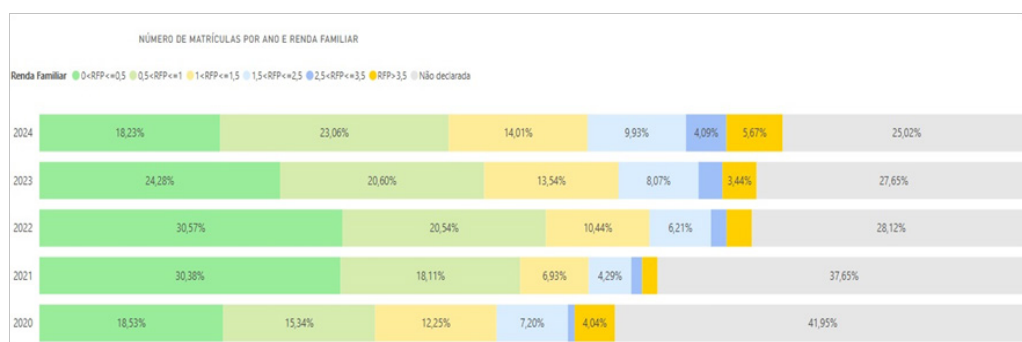


Figura 3 - Matrículas por ano e Renda Familiar campus Vitória da Conquista (2020 - 2024)

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha 2025.

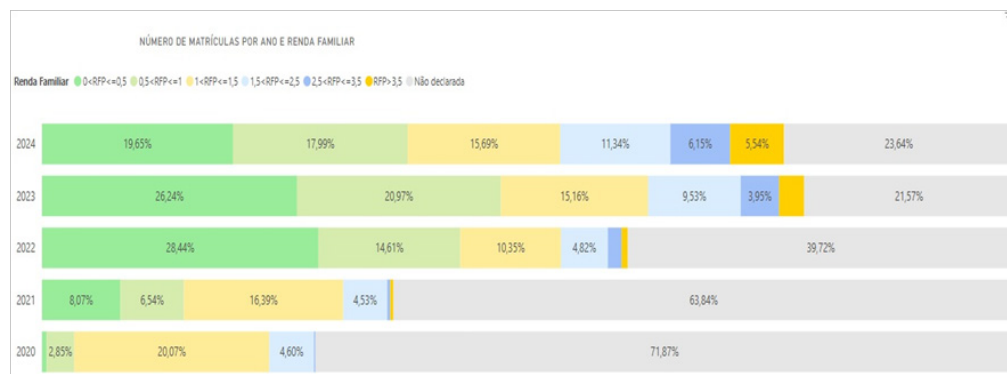


Figura 4 - Matrículas por ano e Renda Familiar campus Ilhéus (2020 - 2024).

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha 2025.

GOVERNANÇA PÚBLICA E TEORIA INSTITUCIONAL: Análise da configuração da matriz de distribuição orçamentária

A atualização anual do orçamento da assistência estudantil com base no IPCA e na variação do número de matrículas também pode ser interpretada como um mecanismo de governança voltado à preservação do poder de compra dos recursos e à estabilidade financeira da política. Contudo, conforme evidenciado na análise empírica deste estudo, tal mecanismo apresenta limites ao restringir-se à recomposição inflacionária, sem ampliar a capacidade de resposta da política frente a novas demandas ou ao agravamento das vulnerabilidades sociais, o que tensiona o princípio da efetividade da ação pública.

No que se refere à *accountability*, a nova Matriz de Distribuição Orçamentária fortalece esse princípio ao tornar mais transparentes os critérios de alocação dos recursos, permitindo maior controle e fiscalização por parte dos próprios Institutos Federais, dos órgãos de controle e da sociedade. Como destaca Bovens (2007), a *accountability* está diretamente associada à possibilidade de tornar a ação governamental visível, inteligível e passível de responsabilização, aspectos que são favorecidos pela padronização e pela objetivação dos critérios de distribuição orçamentária.

Não obstante esses avanços em transparência e *accountability*, a análise dos dados relativos à renda familiar per capita revela que a efetividade desses mecanismos de governança depende fortemente da qualidade das informações produzidas pelas instituições. O elevado percentual de estudantes sem declaração de renda, especialmente em

determinados campi do IFBA, evidencia fragilidades na governança da informação, comprometendo a transparência e a focalização da política. Assim, embora a matriz represente um avanço normativo, sua operacionalização revela limites na capacidade institucional de produzir dados confiáveis e completos, elemento central para a efetividade da política pública.

Para além da perspectiva da Governança Pública, a Teoria Institucional permite compreender essas mudanças não apenas como decisões técnicas, mas como processos de reconfiguração institucional influenciados por pressões regulativas, normativas e cognitivas. Segundo Scott (2001), as instituições são sustentadas por pilares regulativos (leis e normas formais), normativos (valores e expectativas sociais) e culturais-cognitivos (formas compartilhadas de interpretação da realidade). A Portaria MEC nº 646/2022 e a instituição da Política Nacional de Assistência Estudantil pela Lei nº 14.914/2024 configuram pressões regulativas que induzem os Institutos Federais a adaptar suas rotinas administrativas, práticas de gestão orçamentária e sistemas de informação.

Paralelamente, a defesa de critérios mais focalizados e orientados pela renda familiar per capita expressa uma pressão normativa, associada a valores de equidade, justiça social e focalização das políticas públicas. Essa mudança reflete uma redefinição do entendimento institucional sobre quem deve ser priorizado pela assistência estudantil, deslocando o foco do território para o indivíduo, o que altera práticas consolidadas ao longo do tempo no âmbito da Rede Federal.

Esse processo pode ainda ser interpretado à luz do conceito de isomorfismo institucional, desenvolvido por DiMaggio e

Powell (1983). A adoção de uma metodologia nacional única para a distribuição dos recursos da assistência estudantil caracteriza um movimento de isomorfismo coercitivo, na medida em que os Institutos Federais passam a se submeter às normas estabelecidas pelo MEC, e de isomorfismo normativo, ao padronizar práticas consideradas legítimas no campo da educação profissional federal. Nesse contexto, as organizações tendem a se tornar mais homogêneas não necessariamente por adotarem práticas mais eficientes, mas por buscarem legitimidade institucional frente às pressões exercidas pelo ambiente regulatório e normativo.

A articulação entre as duas perspectivas teóricas também permite compreender o processo de elaboração da nova Matriz de Distribuição Orçamentária, que envolveu uma Comissão Paritária composta por representantes do MEC e do CONIF, como uma expressão de governança colaborativa. Conforme Ansell e Gash (2008), arranjos colaborativos emergem quando diferentes atores institucionais compartilham decisões e responsabilidades na formulação de políticas públicas. A participação ativa do CONIF nesse processo contribuiu para a legitimidade da matriz e para sua aceitação no campo organizacional da Rede Federal, reforçando sua institucionalização.

Em síntese, a articulação entre Governança Pública e Teoria Institucional evidencia que a mudança na matriz de distribuição orçamentária da assistência estudantil não se restringe a um ajuste técnico-operacional, mas constitui um processo complexo de reconfiguração institucional. Tal processo envolve avanços importantes em termos de transparência, padronização e accountability, ao mesmo tempo em que revela desafios persistentes relacionados à capacidade

institucional, à governança da informação e à efetividade da política na promoção da equidade e da permanência estudantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou os critérios de distribuição dos recursos orçamentários da Política Nacional de Assistência Estudantil no âmbito do Instituto Federal da Bahia, considerando o processo de transição da Matriz CONIF para a Matriz de Distribuição Orçamentária instituída pela Portaria MEC nº 646/2022. A partir de uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica, documental e na análise de dados da Plataforma Nilo Peçanha, buscou-se compreender os impactos dessa mudança sobre a efetividade da política de permanência estudantil.

Os resultados evidenciam que a adoção de uma metodologia nacional padronizada, centrada na renda familiar per capita dos estudantes, representa um avanço em termos de maior focalização e de potencial promoção da equidade distributiva. Ao priorizar o perfil socioeconômico discente, a nova matriz se alinha a concepções de justiça distributiva que buscam direcionar recursos aos estudantes em situação de maior vulnerabilidade. A substituição do IDH pela renda familiar per capita como critério exclusivo de distribuição materializa a transição de uma lógica territorial para uma abordagem centrada no indivíduo, fortalecendo a dimensão redistributiva da política.

Contudo, a análise também revelou desafios relevantes para a governança da política, especialmente no que se refere à elevada proporção de estudantes sem declaração de renda. Esse fator compromete a transparência, fragiliza a capacidade de focalização

da assistência estudantil e pode gerar distorções significativas na alocação dos recursos, afetando a efetividade da política. No caso do IFBA, a assimetria observada entre os campi, com destaque para o campus Salvador que apresentou 56,08% de estudantes sem declaração de renda, evidencia a necessidade de fortalecimento dos mecanismos institucionais de coleta, validação e atualização das informações socioeconômicas.

Sob a ótica da Governança Pública, a nova Matriz de Distribuição Orçamentária representa um movimento de fortalecimento da previsibilidade, da *accountability* e da padronização dos critérios de financiamento da assistência estudantil. Do ponto de vista da Teoria Institucional, o processo pode ser compreendido como uma reconfiguração institucional impulsionada por pressões regulativas e normativas, resultando em um arranjo isomórfico que busca conferir maior legitimidade e coerência às práticas orçamentárias da Rede Federal. A participação do CONIF na elaboração da matriz, por meio de Comissão Paritária, exemplifica um processo de governança colaborativa que contribuiu para a legitimação institucional da mudança.

Como limitação do estudo destaca-se a análise restrita a um recorte institucional específico, o que não permite generalizações para toda a Rede Federal. Ademais, o estudo não abordou os efeitos práticos da nova matriz sobre os valores efetivamente recebidos pelos estudantes ou sobre os índices de permanência e êxito. Pesquisas futuras podem aprofundar a investigação a partir de estudos comparativos entre diferentes institutos, bem como incorporar a percepção de gestores e estudantes sobre os efeitos da nova matriz na garantia da permanência estudantil. Sugere-se também a rea-

lização de estudos longitudinais que acompanhem os impactos da matriz ao longo de diferentes ciclos orçamentários.

Por fim, conclui-se que a efetividade da Política Nacional de Assistência Estudantil não depende apenas de marcos legais ou de critérios técnicos de distribuição orçamentária, mas também da capacidade institucional de produzir informações confiáveis, assegurar transparência e promover uma governança orientada à equidade e à justiça social no âmbito da educação pública federal. A institucionalização da política por meio da Lei nº 14.914/2024 representa avanço significativo, mas sua efetivação dependerá do aprimoramento contínuo dos mecanismos de governança da informação e da capacidade de resposta das instituições às vulnerabilidades socioeconômicas de seus estudantes.

REFERÊNCIAS

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ARAÚJO, J. M. de et al. Educação como agente de transformação social: desafios e possibilidades. **Missioneira**, Santo Ângelo, v. 26, n. 1, p. 221-230, jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.46550/7hbtww39>.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jul. 2010.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. Brasília: SOF, 2022.

BRASIL. **Ministério da Educação – MEC**. *Governo federal anuncia 100 novos campi de Institutos Federais*. Gov.br, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/novos-institutos-federais-vao-gerar-140-mil-novas-vagas#:~:text=Hist%C3%B3rico%20%E2%80%93%20Em%2029%20de%20dezembro,Brasil%20tinha%20140%20escolas%20t%C3%A9cnicas>. Acessado em: 19/11/2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CISLAGHI, Juliana Fiuza; SILVA, Mateus Thomaz da. **O Plano Nacional de Assistência Estudantil: Ampliação de vagas X garantia de permanência**. *SER Social*, Brasília, v. 14, n. 31, p. 489–512, 2012. DOI: 10.26512/ser_social.v14i31.13025.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148–181, jan./mar. 2017. DOI: 10.1590/S0104-40362017000100006.

FORTES, Renivaldo Oliveira. **A justiça como equidade de John Rawls e as suas implicações para a política de ações afirmativas**. *Veritas (Porto Alegre)*, Porto Alegre: PUCRS, v. 64, n. 3, p. 1–15, 2019. DOI: 10.15448/1984-6746.2019.3.34638.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões a partir da prática. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211–259, 2000.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

SENADO FEDERAL. **Lei de Cotas, que completa 12 anos em 2024, teve aumento de 167% nos ingressos por ações afirmativas**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>. Acesso em: 18 nov. 2024.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

SOUZA, André Luis Rocha de; MORAIS NETO, Honório José de; ALENCAR, Jean Carlos Coelho de; OLIVEIRA, João Leandro Cássio de; PETTENON, Vanderlei José (org.). **A Matriz Orçamentária da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: um guia abrangente**. [S.l.]: Editora IFSer-tãoPE, [2025].