

REFLEXÕES SOBRE O TETO DE GASTOS E IMPACTOS NO ORÇAMENTO DA UFJF

João Victor de Medeiros Vitoretto¹; Jeanluis Teixeira Magalhães²; Katiane Faial Salgado³; Marcus Vinicius David⁴; Thiago de Castro⁵

RESUMO

No Brasil, o teto de gastos (Emenda Constitucional n.º. 95/2016) foi implementado com o objetivo de superar a crise fiscal, impondo limites severos aos gastos públicos por 20 anos. Este estudo qualitativo teve por objetivo analisar os impactos do teto de gastos no orçamento de instituições de ensino federais e como foram observados na Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. A pesquisa descreveu e analisou dados da base governamental Painel do Orçamento Federal, no período de 2010 até 2022. Os achados evidenciaram queda acentuada no orçamento discricionário das instituições, chegando a patamares orçamentários de 2010-2011, e uma tendência de migração de recursos discricionários para o pagamento de despesas obrigatórias. O estudo destacou que a adoção do teto como medida de longo prazo usada para reverter a crise fiscal ocasionou o desfinanciamento de políticas centrais como a educação superior pública.

Palavras-chave: Teto de gastos; Austeridade; Universidade pública; Orçamento discricionário; Desfinanciamento.

ABSTRACT

In Brazil, the spending cap (Constitutional Amendment n. 95/2016) was implemented in order to overcome the fiscal crisis, imposing severe limits on public spending for 20 years. This qualitative study aimed to analyze the impacts of the spending cap on the budget of federal educational institutions and how they were observed at the Federal University of Juiz de Fora - UFJF. The research described and analyzed data from the governmental database Painel do Orçamento Federal, in the period from 2010 to 2022. The findings showed a sharp drop in the discretionary budget of the institutions, reaching budget levels of 2010-2011, and a tendency towards the migration of discretionary funds to the payment of obligatory expenses. The

¹ Mestrando em Administração Pública pela UFJF, e-mail: joao.medeiros@ufjf.br

² Mestrando em Administração Pública pela UFJF, e-mail: jeanluis.magalhaes@estudante.ufjf.br

³ Mestrando em Administração Pública pela UFJF, e-mail: katiandefaial@gmail.com

⁴ Doutor em Administração pela UFLA, e-mail: marcus.david@ufjf.br

⁵ Mestrando em Administração Pública pela UFJF, e-mail: thiagodecastro.mg@gmail.com

study highlighted that the adoption of the cap as a long-term measure to reverse the fiscal crisis led to the defunding of central policies such as public higher education.

Key words: Spending cap; Austerity; Public university; Discretionary budget; Defunding.

1. INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal (NRF), conhecido como teto de gastos, foi implementado por meio da Emenda Constitucional - EC n°. 95, de 15 de dezembro de 2016. Tal medida estipulou limite ao aumento dos gastos de modo que os valores do ano corrente não ultrapassem o ano anterior, e o único ajuste permitido é a correção pela inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em suma, a emenda determinou que o orçamento ficaria congelado até 2036, sendo apenas reajustado, nos limites da inflação anual, por pelo menos 10 anos, prazo mínimo previsto para se fazer revisão deste regime.

A implementação do NRF relaciona-se ao contexto de crise fiscal vivenciada no país, sobretudo, a partir do ano de 2010, com o predomínio de déficits fiscais, perda de superávit primário e baixo crescimento econômico (SANTOS, 2020). A consequência desse desequilíbrio é o aumento da dívida pública. Para lidar com crises dessa natureza, existem correntes que defendem a implementação de políticas de austeridade fiscal, como é o caso do teto de gastos (ARANTES et al., 2017).

As políticas de austeridade fiscal são entendidas como estratégias para lidar com o baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e com o endividamento público acelerado. No lugar de elevar impostos para ampliar a arrecadação, adota-se o corte dos gastos públicos para passar uma visão de responsabilidade, tendo como efeito uma recuperação da confiança dos investidores, levando a uma reversão do quadro de retração econômica (ARANTES et al., 2017).

Consequências desta medida de austeridade são observadas na política pública de educação. O teto causa uma espécie de “congelamento nos gastos públicos” (ARANTES et al., 2017, p. 10) e, por ter esse caráter de longo prazo, os recursos financeiros disponíveis não acompanharão as expectativas de crescimento populacional e de renda (ARANTES et al., 2017).

Nesse sentido, esta pesquisa pretende responder a seguinte pergunta: Quais foram os impactos da implementação do teto de gastos no orçamento de Instituições de Ensino Federais - IEFs e como esses impactos foram observados em um caso específico? Para efeito deste estudo, as IEFs são entendidas como instituições criadas ou incorporadas e financiadas pelo

Governo Federal, como as Universidades Federais, os Institutos Federais e os Centros Federais de Educação Superior, entre outras instituições isoladas (MENEZES, 2001).

Esse questionamento traz consigo uma suspeita inicial de que houve impacto acentuado principalmente nas verbas direcionadas às despesas discricionárias da educação. Ademais, compreender e problematizar a implementação da EC 95/2016 pode contribuir na discussão das consequências da adoção de políticas de austeridade, sobretudo quando adotadas como estratégia de longo prazo.

Considerando esse contexto, o objetivo principal desta investigação é analisar os impactos do teto de gastos no orçamento de Instituições de Ensino Federais e como esses impactos foram observados no caso específico da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF.

A análise realizada possui caráter predominantemente qualitativo, com uso de fontes documentais e bibliográficas para coleta de dados, delimitada por uma estratégia que pretende analisar e descrever o cenário identificado à luz do método dialético. Nesse sentido, a estratégia adotada partirá de uma breve comparação dos orçamentos de três ministérios e de IEFs. Em seguida, a discussão será direcionada para investigar possíveis impactos em um caso específico, a UFJF.

Os principais resultados identificados foram queda acentuada no orçamento, sobretudo no discricionário, após a implementação do teto de gastos, o que levou a UFJF, as IEFs e o Ministério da Educação, a patamares orçamentários de 2010-2011. Observou-se, também, uma tendência que sinaliza para a migração de verbas discricionárias para recompor o pagamento de despesas obrigatórias, comprometendo o funcionamento das instituições.

Esta introdução representa o primeiro dos cinco capítulos do estudo. No segundo capítulo, haverá uma revisão teórica sobre as políticas econômicas, a austeridade e a implementação do teto de gastos. O terceiro capítulo apresentará os procedimentos metodológicos adotados no estudo. O quarto capítulo pretende apresentar e discutir os dados encontrados na pesquisa e o quinto capítulo apresenta as considerações finais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta etapa serão apresentadas as principais bases conceituais que fundamentaram a pesquisa. Inicialmente, a exposição pretende realizar uma breve revisão teórica sobre as políticas econômicas, desde o final dos anos 1990 até 2015. Em seguida, haverá uma discussão sobre as políticas de austeridade e a implementação do teto de gastos, refletindo sobre o uso dessa estratégia em momentos de crise fiscal e econômica.

2.1. Breve revisão teórica sobre as políticas econômicas

Política econômica estatal é um conjunto de ações públicas, coordenadas e baseadas em normas jurídicas incluindo a Constituição Federal de 1988, destinadas para atender as demandas individuais e coletivas. Diversas ações podem ser tomadas pelos órgãos públicos na vida econômica atual e futura, mas não podem ser analisadas isoladamente fora de contexto (CLARK, 2008).

Uma importante ação tomada pelo Estado brasileiro em 1999, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1999-2002), foi a implantação do regime monetário de “metas para a inflação”¹, que vigora até os dias atuais. Segundo Barbosa-Filho (2018), a partir do ano seguinte, houve a consolidação do atual sistema de política macroeconômica, quando o regime de metas para a inflação, associado ao regime de câmbio flutuante, foi complementado por outras ações como a implementação das regras de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)².

Os governos FHC (1999-2002) e Lula (2003-2006) foram marcados pela política restritiva. O primeiro em razão da crise do Plano Real em função das contradições internas da política econômica daquela época e dos efeitos das crises externas (Leste Asiático em 1997 e Rússia em 1998) sobre o balanço de pagamentos brasileiro. O segundo quando o governo adotou medidas fiscais e monetárias restritivas para combater o desequilíbrio externo e o aumento da inflação herdados dos anos anteriores (BARBOSA-FILHO, 2018).

O governo Lula (2007-2010) adotou uma política expansionista direcionando o aumento de arrecadação principalmente para transferências de renda (salário-mínimo) e investimentos, como o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. O crescimento do PIB ganhou força e foi para o nível mais alto dos últimos vinte anos, 5% a.a., enquanto a inflação caiu para o nível mais baixo das últimas décadas, 4,5% a.a. (BARBOSA-FILHO, 2018).

Para Arantes e Lopreato (2018, p.28), as razões para o sucesso da política econômica deste governo:

não estão na manutenção do tripé convencional da política macroeconômica, mas sim nas mudanças da forma de atuação da política fiscal e do papel do Estado, presentes na política de aumento real do salário mínimo e na expansão dos gastos sociais e dos investimentos públicos, aliadas aos mecanismos de apoio ao capital privado e de defesa do crescimento e à

ampliação da oferta de crédito que, em conjunto, sustentaram a retomada do PIB com melhor distribuição de renda.

Nesse sentido, de acordo com Rossi e Dweck (2019), considera-se que, a década de 2000 e o início da década de 2010, foram períodos de crescimento econômico associado à redução de desigualdades sociais. O modelo de desenvolvimento utilizado estava baseado em dois aspectos sendo “o primeiro, fundado na expansão do mercado de consumo de massa resultante da incorporação progressiva das famílias trabalhadoras, e o segundo, centrado no investimento, público ou privado induzido pelo governo, em infraestrutura.” (ROSSI; DWECK, 2019, p.99). Todo esse contexto demonstrou o papel central do estado nesse período de crescimento e desenvolvimento brasileiro.

Se antes, no segundo mandato do governo Lula, os instrumentos fiscais mais utilizados foram os investimentos públicos, no governo Dilma (2011-2014) houve mudança na composição da política fiscal, utilizando mais os subsídios, desonerações e outros gastos correntes (GOBETTI; ORAIR, 2015). Nesse contexto, conforme observam Dweck e Teixeira (2017, p.2):

O comportamento da economia brasileira passou de desaceleração, ao longo do primeiro mandato de Dilma, para uma recessão a partir do primeiro ano do segundo mandato, o que intensificou o debate a respeito do papel da política fiscal sobre o ritmo de atividade. No debate macroeconômico que se seguiu, a política fiscal teve papel central para explicar a desaceleração da atividade e a posterior recessão, tanto no campo da ortodoxia como na heterodoxia.

Assim, a partir de 2015, o Brasil vivenciou a adoção de políticas de austeridade no segundo mandato do governo Dilma Rousseff, por meio de forte contenção de gastos e investimentos públicos para recuperar a confiança e investimentos privados (ROSSI; DWECK, 2016). Os autores, ao analisar as consequências dessa postura, utilizam o termo “austericídio” para dar ênfase aos efeitos negativos observados no país após a adoção das medidas de austeridade, como a queda de receita e a piora no déficit fiscal em 2015. Assim, reforçam que

(...)o corte de gasto em conjunturas como a de 2015 não é garantia de melhores indicadores fiscais, pelo contrário, as contas públicas pioraram por conta da própria interrupção de investimentos públicos e contingenciamento de verbas para áreas importantes como saúde e educação. (ROSSI; DWECK, 2016, p. 2)

Desse modo, este resgate histórico das políticas econômicas brasileiras procurou demonstrar que o país passou de uma situação de crescimento e desenvolvimento, nos anos

2000, e começou a enfrentar novas dificuldades, sobretudo a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, iniciado em 2015. A partir de então, para conter a crise econômica e fiscal brasileira, entraram em cena as políticas de austeridade, que serão abordadas no tópico a seguir.

2.2. As políticas de austeridade e a implementação do teto de gastos no Brasil

A discussão sobre políticas de austeridade ganhou centralidade no mundo após a crise internacional de 2008. Na Europa, países periféricos, que em geral são os mais afetados em momentos de crise, por pressões externas, não vislumbraram outra saída a não ser a adoção desse tipo de política para tentar sair do cenário caótico que havia se estabelecido. (ROSSI et al., 2019) Os autores também afirmam que o termo “austeridade” não é naturalmente relacionado à área econômica, e foi importado por trazer uma imagem moral associada à contenção, à adoção de sacrifícios para que se possa usufruir de recompensas.

Atualmente, as políticas de austeridade são entendidas como estratégias baseadas em ajustes fiscais como os cortes de gastos, em detrimento do aumento de impostos, utilizadas em momentos de crise fiscal e econômica (ROSSI et al., 2019). A postura austera pretende mostrar compromisso e responsabilidade do estado, o que teria como consequência a retomada da confiança e dos investimentos privados, realimentando a economia e revertendo o cenário de crise.

O fundamento econômico para a adoção de políticas de austeridade, segundo Rossi et al. (2019, p.5), seria decorrente “do pressuposto de que o setor público e o setor privado disputam recursos, ou poupança, e que uma redução do gasto público abre espaço para o investimento privado.” Ao contrário dessa suposição, os autores ressaltam que o gasto público funciona como receita do setor privado e não pode ser visto como “independente do resto da economia.” (Ibid., p.5) Ou seja, nos momentos de crise, ao cortar gastos para reequilibrar suas contas, as consequências recairiam sobre o setor privado, de modo a gerar um ciclo de recessão, ao contrário do que se pretendia com medidas austeras.

Ademais, a ideia de austeridade traz consigo duas concepções consideradas mito: “a fada da confiança e a metáfora do orçamento doméstico.” (ROSSI et al., 2019, p.6). Muito presente em sua defesa, a questão da retomada da confiança paira como se fosse um tipo de receita e fosse certa a sua aplicação, como se o mercado agisse apenas para compensar o suposto bom uso de recursos públicos, sendo que sua principal motivação é a expectativa de geração de lucro.

No que concerne à metáfora do orçamento doméstico, esta se baseia na comparação do orçamento público com o orçamento pessoal, em que uma pessoa ou família não deveria gastar mais do que recebe. O governo funcionaria sob a mesma lógica. Quando ocorre endividamento, medidas austeras precisariam ser adotadas, sob a forma de sacrifícios, ideia que acompanha a austeridade. (ROSSI et al., 2019).

De acordo com Rossi et al. (2019), a capacidade de planejar e decidir o quanto irá gastar, o fato de que os gastos públicos, em parte, retornam na forma de impostos e que “as famílias não emitem moeda, não têm capacidade de emitir títulos em sua própria moeda nem definem a taxa de juros das dívidas que pagam.” (Ibid., p.7) são fatores que deslegitimam a metáfora do orçamento doméstico, ressaltando que o orçamento do governo vai muito além da lógica que acompanha a das famílias.

Nesse diapasão, no Brasil, a proposta de emenda constitucional foi realizada pelo governo de Michel Temer (2016-2018) com o objetivo de interromper o crescimento da dívida pública e, assim, equilibrar as contas públicas. Para isso, o NRF limitou os gastos públicos por 20 anos, e poderá ter as suas regras revistas somente após 10 anos. De acordo com o texto, a partir de 2017, os gastos públicos serão limitados pelo valor do ano imediatamente anterior, corrigido pela inflação (IPCA). Esse critério foi seguido para a saúde e educação a partir de 2018.

Durante o processo legislativo, a matéria recebeu as denominações de PEC 55/2016 e PEC 241/2016 e foi duramente criticada por diversas entidades e especialistas, sendo tratada pelos opositores como “PEC da Morte”. Importante destacar que, em dezembro daquele ano, antes da sua aprovação, o Conselho de Direitos Humanos da ONU publicou uma nota oficial³ que considerava a medida radical e que, se aprovada, traria impactos negativos na saúde, na educação e na previdência (ONU, 2016).

Dweck e Teixeira (2017) defendem, desde então, um debate sobre a adoção de regras fiscais mais flexíveis no curto prazo e com regras adicionais de sustentabilidade da dívida pública no médio e longo prazo. Ao contrário, naquele momento houve a constitucionalização do ajuste fiscal permanente no Brasil com a implementação da EC 95/2016.

3. MÉTODO DE PESQUISA

Este estudo baseou-se em uma investigação predominantemente qualitativa que teve a intenção de analisar os impactos do teto de gastos no orçamento de Instituições de Ensino Federais, através do estudo de caso da UFJF. A abordagem qualitativa foi considerada a mais adequada por proporcionar uma aproximação com o objeto que leva em consideração a sua

complexidade, conferindo “profundidade aos dados, dispersão, riqueza interpretativa, contextualização do ambiente ou entorno, detalhes e experiências únicas” (COLLADO; LUCIO; SAMPIERI, 2013, p.41).

No processo de coleta e análise de dados, utilizou-se fontes documentais, ainda sem tratamento analítico prévio, passando por referências bibliográficas para fundamentar a pesquisa. Por meio de estudo de caso, considerando uma IEFs, a pesquisa buscou conferir e propiciar um aprofundamento na análise e interpretação dos impactos do teto de gastos. Acrescenta-se, ainda, que o método dialético foi empregado para suportar as análises trazendo um olhar para os processos em sua constante transformação ao longo do tempo (VERGARA, 1998).

O desenho da pesquisa buscou coletar, analisar e descrever dados de bases governamentais sobre o orçamento de três ministérios (Educação, Cidadania⁴ e Defesa), Instituições de Ensino Federais (IEFs)⁵ e da UFJF, em específico. A escolha justificou-se por ajudar a construir uma visão hierárquica sobre a distribuição orçamentária, partindo do nível mais alto que seriam os ministérios, seguido das IEFs para complementar uma análise mais geral, chegando ao caso que a pesquisa pretende explorar com mais afinco, a UFJF.

Ressalta-se que a escolha dos três ministérios foi pensada de modo a realizar um contraponto entre dois ministérios que atuam na área dos direitos sociais⁶, Educação e Cidadania, com outro ministério de área distinta. O ministério elencado como contraponto foi o da Defesa que carrega consigo a responsabilidade da defesa nacional.

Quanto à instituição foco do estudo de caso, a UFJF é uma instituição pública e gratuita, fundada em 23 de dezembro de 1960, que possui dois campi, localizados nas cidades mineiras de Juiz de Fora e Governador Valadares. Proporciona formação qualificada de 26 mil estudantes, por meio da atuação de mais de 1.600 professores e 1.500 técnico-administrativos em educação, da disponibilidade de 18 bibliotecas, de mais de 370 laboratórios e da oferta de assistência estudantil (UFJF, 2023).

A principal base de dados governamentais utilizada foi o Painel do Orçamento Federal, disponibilizado pelo Governo Federal através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP. Nessa base, buscou-se mapear os orçamentos discricionários de custeio e de investimento para os ministérios. Para as IEFs e a UFJF, foram considerados os orçamentos discricionários de custeio e investimento, bem como o obrigatório. Para a análise das IEFs foi realizada uma média dos valores dos orçamentos.

Todas as análises consideraram o orçamento atual, assim descrito no SIOP, e não foram incluídos valores de recursos próprios, permitindo assim estudar o valor

disponibilizado pelo Governo às instituições, no período de 2010 até 2022, corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2022.

Cabe ressaltar que as escolhas focadas nos orçamentos obrigatório, discricionário de custeio e discricionário de investimentos justificaram-se pela intenção de avaliar estas variáveis ao longo do tempo, visto que o teto de gastos implica mudanças na destinação desses valores.

Como limitações da pesquisa, identificou-se o comparativo realizado entre três ministérios, a análise jurídica e a manutenção ou não dos recursos próprios no teto de gastos, que não foram incluídos em função do tempo, recursos disponíveis e extrapolação do objetivo. O capítulo seguinte consiste na sessão de Apresentação e Discussão dos Resultados em que as análises realizadas serão expostas e problematizadas, buscando identificar possíveis impactos do teto de gastos.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

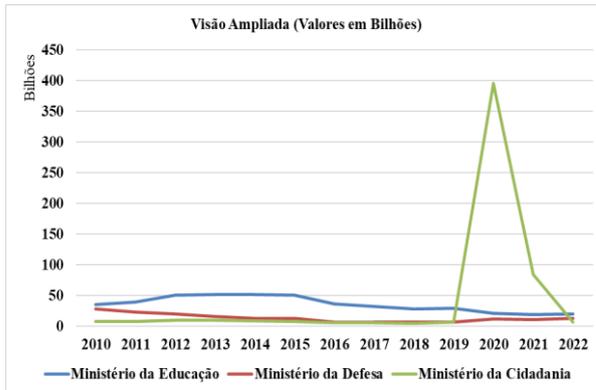
Nesta seção, foram analisados os orçamentos dos Ministérios da Educação, Cidadania e Defesa, seguido da média dos orçamentos das IEFs, a fim de contextualizar a distribuição orçamentária em nível mais amplo. Após essa análise inicial, a pesquisa trará uma reflexão mais aprofundada do orçamento da UFJF.

4.1. Análise dos ministérios da Educação, Defesa e Cidadania

Para fins de apresentação, cabe destacar que os ministérios brasileiros fazem parte da estrutura do poder executivo federal. Posicionam-se hierarquicamente abaixo da presidência da república, tendo a função de assessoramento e condução das políticas de cada área.

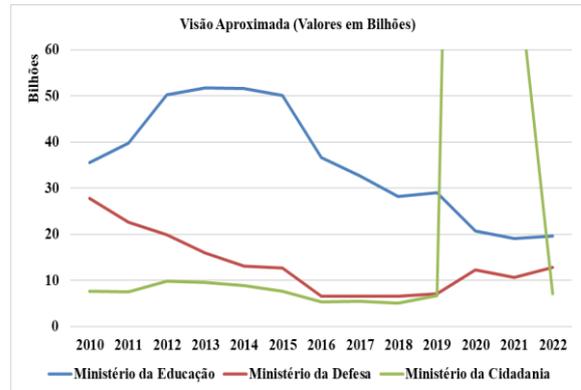
Nas Figuras 1 e 2, poderá ser observado o comportamento dos orçamentos discricionários de custeio e investimento dos ministérios analisados. A despesa discricionária é aquela “cuja execução está sujeita à avaliação de oportunidade pelo gestor”, conforme o Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional. Ela compõe o orçamento primário junto com a despesa obrigatória.

Figura 1: Orçamento Discricionário de Custeio e Investimento - Educação, Defesa e Cidadania (visão ampliada)



Fonte: Elaborado pelos autores, segundo SIOP.

Figura 2: Orçamento Discricionário de Custeio e Investimento - Educação, Defesa e Cidadania (visão aproximada)



Fonte: Elaborado pelos autores, segundo SIOP.

Verifica-se que, a partir de 2016, houve queda nos três ministérios neste tipo de orçamento. No entanto, a maior queda proporcional foi observada na Educação, que passou de um pico em torno dos 50 bilhões, em 2012, para aproximadamente 20 bilhões, em 2022. Quanto à Defesa, mostrou sinais de recuperação a partir de 2019, ultrapassando os 10 bilhões.

Em relação ao ministério da Cidadania, o ápice observado entre 2020 e 2021 refere-se ao aporte de recursos para custear os auxílios financeiros de garantia de renda mínima do período da pandemia da Covid-19 que foram classificados como despesas discricionárias, na época. Em 2022, houve nova alteração e esse orçamento voltou a ser considerado como obrigatório, o que justificou o retorno do orçamento discricionário da Cidadania a patamares próximos aos da série histórica.

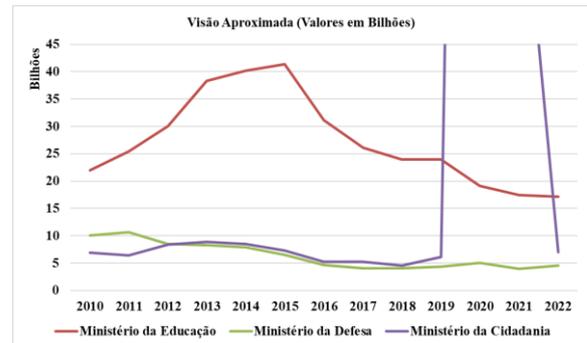
A fim de detalhar o comportamento do orçamento discricionário, as Figuras 3 e 4, a seguir, apresentarão uma visão das verbas de custeio. De acordo com o § 1º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964, as verbas de custeio são entendidas como “as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”.

Figura 3: Orçamento Discrecional de Custeio - Educação, Defesa e Cidadania (visão ampliada)



Fonte: Elaborado pelos autores, segundo SIOP

Figura 4: Orçamento Discrecional de Custeio - Educação, Defesa e Cidadania (visão aproximada)

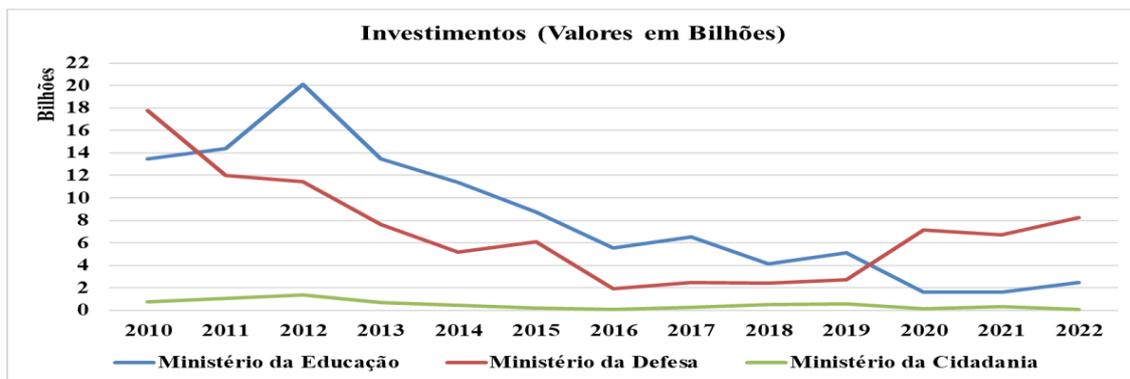


Fonte: Elaborado pelos autores, segundo SIOP

Conforme demonstrado pelas Figuras 3 e 4, que retratam os valores discrecionais de custeio, nota-se que o Ministério da Defesa estava em queda desde 2011 e estabilizou-se a partir de 2016, ficando estagnado na faixa dos 5 bilhões. O mesmo pode ser dito sobre o Ministério da Cidadania que, excetuado o período de pandemia, mostrou queda seguida de estabilização. Essa queda está relacionada à previsão da EC 95/2016, que impôs o teto de gastos. Em referência à Educação, que assistia ao crescimento das verbas de custeio de 2010 até 2015, apresentou uma tendência muito forte de queda, chegando em 2022 a valores inferiores aos de 2010.

Em seguida, a Figura 5 detalha as verbas de investimentos:

Figura 5: Orçamento Discrecional de Investimentos - Educação, Defesa e Cidadania.



Fonte: Elaborado pelos autores, segundo SIOP.

Quanto ao orçamento discrecional de investimentos, apresentado na Figura 5, ilustra-se uma situação de queda considerada ainda mais incisiva. Conforme o § 4º do art. 12 da Lei nº. 4.320/1964, as despesas de investimentos são as dotações para a execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente ou capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Apesar de todos os ministérios estudados terem apresentado queda, sobretudo a partir de 2012, o caso da Educação foi considerado peculiar. Isso ocorreu porque, em 2022, o

orçamento de investimento da Educação ficou na faixa de 2 bilhões, aproximadamente 10% de seu ápice em 2012, e não apresentou sinais relevantes de recuperação. Em contrapartida, os recursos de investimento da Defesa apresentaram crescimento de mais de 150% de 2019 para 2020, seguido de estabilização e leve crescimento. Ressalta-se, ainda, que 2020 foi o ano de menor orçamento da Educação (menor que 2 bilhões).

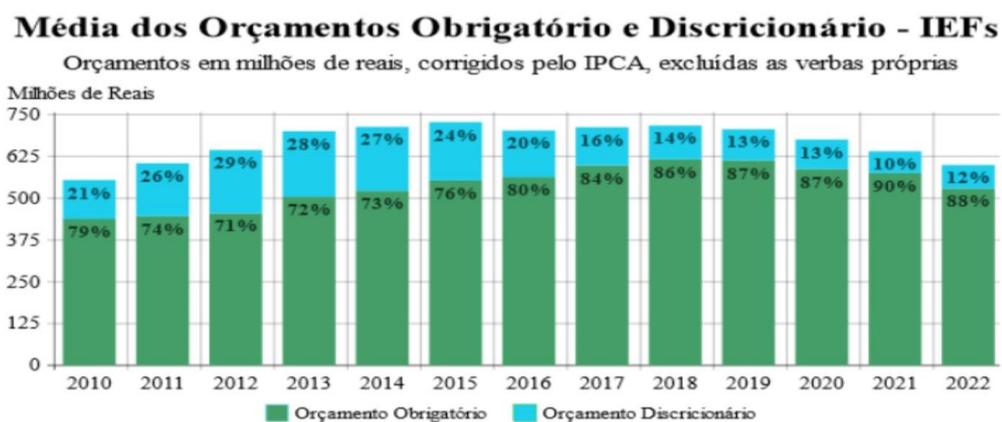
Nesta primeira leitura dos orçamentos dos ministérios da Educação, Cidadania e Defesa, observam-se quedas representativas nos orçamentos, a partir dos anos de 2015/2016, fato relacionado com a adoção de medidas de austeridade. Assim, a verba destinada ao custeio voltou para valores semelhantes aos do ano de 2010 e os valores para investimento na Educação sofreram queda vertiginosa, representando 10% do que foi registrado em 2012.

4.2. Análise de Instituições de Ensino Federais - IEFs

Nesta subseção, serão focalizadas as IEFs, as quais são criadas ou incorporadas e financiadas pelo Governo Federal, como as Universidades Federais, os Institutos Federais e os Centros Federais de Educação Superior, entre outras instituições isoladas (MENEZES, 2001).

Para tanto, será apresentado abaixo, Figura 6, o cálculo da média dos orçamentos de todas as IEFs em cada ano, permitindo a visualização de um panorama abrangente e representativo da situação orçamentária da educação em nível federal.

Figura 6: Média dos Orçamentos Obrigatório e Discricionário - IEFs.



Fonte: Elaborado pelos autores, segundo SIOP.

Inicialmente, destaca-se que a média do orçamento total das verbas obrigatórias e discricionárias das IEFs apresenta uma tendência de aumento até o ano de 2016, seguida de um período de estabilidade até 2019. A partir desse ano, inicia-se uma queda que foi capaz de levar o orçamento de 2022 para o mesmo nível de 2011. Ainda comparando 2022 e 2011,

acrescenta-se que, em 2011, o orçamento discricionário representava 26% do total, e passou a representar 12% em 2022.

Ao focalizar o orçamento obrigatório, observa-se que os impactos foram mais suaves, com tendência de crescimento que persistiu até 2018 e queda nos anos seguintes até chegar em 2022. No entanto, os valores totais não retrocederam ao orçamento de uma década, como ocorreu com o orçamento discricionário. Aqui reflete-se que a tendência observada sinaliza para a migração de verbas discricionárias para recompor o pagamento de despesas obrigatórias.

Tem-se que as variações mais expressivas no orçamento total ocorreram como consequência dos eventos no orçamento discricionário. No período analisado, essa parte do orçamento passou por uma fase de alta até 2015, chegando a compor 29% do total em 2012. A partir de 2016, o valor do orçamento discricionário caiu vertiginosamente, chegando a representar apenas 10% do orçamento total em 2021, menor índice da série. Em se tratando de valores numéricos, o valor do orçamento discricionário de 2022 é cerca de 40% inferior ao de 2010, caindo de aproximadamente 115 milhões para cerca de 69 milhões em 2022.

Esses dados corroboram as reflexões de Rossi e Dweck (2016), ao reforçar os impactos sociais da implementação do teto de gastos, como o sucateamento da educação e a ameaça ao seu caráter de acesso universal. Os autores afirmam que

Sua lógica pressupõe um crescimento zero do gasto público federal enquanto que a população e a renda crescem, o que implica redução do gasto público per capita e em relação ao PIB. Adicionalmente, enquanto alguns gastos necessariamente terão aumento real, como o gasto com previdência, outros serão reduzidos pressionados pelo teto, de forma a reconfigurar o estado brasileiro. (ROSSI; DWECK, 2016, p.4).

No intuito de detalhar o orçamento discricionário, este será desmembrado em custeio e investimento, conforme descrito na Figura 7 abaixo:

Figura 7: Média do Orçamento Atual de Gastos Discricionários - IEFs



Fonte: Elaborado pelos autores, segundo SIOP.

Diante da Figura 7, pode-se observar que a variação mais notória ocorreu no orçamento de investimento. Esse padrão é semelhante ao identificado nos ministérios, em que o orçamento dos anos mais recentes (2016-2022) atingiu valores ínfimos em relação aos primeiros anos da década de 2010.

Especificamente, quanto ao orçamento de custeio, ilustrado na Figura 7, infere-se que seu auge ocorreu em 2013, cerca de 116 milhões, e foi decaindo aos poucos até chegar ao valor de 64 milhões em 2022, aproximadamente o mesmo de 2010, semelhante ao que ocorreu no comportamento das verbas de custeio do Ministério da Educação. Quanto ao orçamento de investimento, este teve seu ápice em 2012, contando com 92 milhões, e se manteve estável até 2014. A partir desse momento, sofreu uma redução intensa, chegando em 2021 e 2022 com apenas 5 milhões.

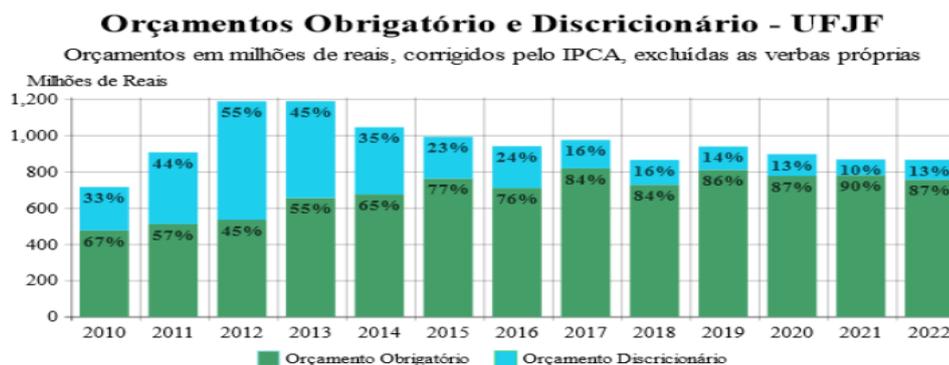
Vale destacar que toda verba direcionada aos investimentos deve ser acompanhada de um planejamento para o custeio posterior para que se mantenha no tempo, evitando o mau uso de recursos públicos e a interrupção de serviços. No entanto, o que os dados mostraram foi uma redução dos recursos para o mesmo patamar de 2010, de forma que as IEFs foram e estão sendo forçadas a manter maiores estruturas com um orçamento cada vez menor.

4.3. Análise da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

Nesta subseção, será analisada a UFJF, de forma a proporcionar um exemplo dos efeitos do teto de gastos em uma IEF, permitindo a visualização das tendências gerais.

Inicialmente, será apresentada a divisão do orçamento da UFJF em obrigatório e discricionário, conforme Figura 8 abaixo:

Figura 8: Orçamentos Obrigatório e Discricionário - UFJF.



Fonte: Elaborado pelos autores, segundo SIOP.

Conforme demonstrado na Figura 8, excetuado o período de investimento em grandes projetos de obras, como a implantação do Campus de Governador Valadares, o novo Hospital

Universitário e o Parque Tecnológico, em 2012 e 2013, em que as verbas discricionárias apresentaram um valor mais elevado, as tendências observadas nas análises anteriores demonstram-se preponderantes nos orçamentos da UFJF. Assim como nos ministérios e IEFs, houve o regresso do orçamento total de verbas obrigatórias e discricionárias a patamares de 2011 na UFJF.

Além disso, observou-se queda substancial nas verbas discricionárias que, mesmo antes do período de investimento em grandes projetos de obras, compunham cerca de 33% do orçamento de 2010, passando a compor cerca de 13% do orçamento de 2022, situação parecida com a média das IEFs. Quanto aos valores numéricos, a queda do orçamento discricionário da UFJF em relação ao ano de 2010 é de cerca de 54%, passando de aproximadamente 239 milhões para cerca de 109 milhões em 2022.

Na Figura 9, a seguir, será focalizado apenas o orçamento discricionário da UFJF, dividido em custeio e investimento.

Figura 9: Orçamento Atual de Gastos Discricionários - UFJF.



Fonte: Elaborado pelos autores, segundo SIOP.

Verifica-se que o orçamento de custeio segue padrão parecido com a média das IEFs, apresentando crescimento e estabilização até 2016, com seu ápice em 2013 em 194 milhões. Em seguida, houve um período de sucessivas quedas, chegando em 2021 com o orçamento no mesmo patamar de 2010 (84 milhões/2010 e 86 milhões/2021). Em 2022, apesar de ter havido uma leve recuperação que elevou o orçamento para o valor de 103 milhões, essa quantia ainda representa apenas cerca de 53% do ápice.

O orçamento de investimento sofreu cortes mais intensos do que a média das IEFs. Após seu ponto máximo em que chegou a 480 milhões, em 2012, durante o período de investimentos em grandes projetos, passou por um processo de queda acentuada. Considerando valores corrigidos, chegou a 53 milhões em 2016 (cerca de 1/3 do valor de

2010), a 8 milhões em 2018 e a apenas 700 mil (0,7 milhões) em 2021, menos de 1% do valor de 2010. Em 2022, observa-se que passou por leve recomposição quando comparado ao ano de 2021, contando com um orçamento de 6 milhões, cerca de 4% do valor de 2010.

Vale destacar que, apesar da grande variação no orçamento de investimento, o orçamento de custeio seguiu a média das IEFs. A instituição passou por um período de grandes investimentos em 2012-2013 (acima da média das IEFs) e, posteriormente, não recebeu recursos de custeio condizentes com as novas estruturas. Esse estrangulamento de recursos, vivenciado após 2015/2016, vai de encontro aos valores de crescimento baseados em educação e avanço da ciência, adotados em países desenvolvidos, visto que impede qualquer projeto de melhoria para o futuro, comprometendo assim a razão de existir das IEFs.

Esta situação de queda constante observada no orçamento destinado à educação pode ser percebida, na prática, tomando como exemplo o ano de 2022, marcado por cortes e bloqueios orçamentários, com destaque para os implementados através dos Decretos n°. 10.961/2022 e n°. 11.216/2022. Segundo noticiado pela UFJF (2022), o baixo orçamento “compromete gravemente a manutenção da Universidade, afetando diretamente projetos de pesquisa, de inovação, de extensão e de cultura – além de ameaçar a permanência dos estudantes em situação vulnerável, vinculados à assistência estudantil”.

4.4. Perspectivas futuras

Os debates sobre “furar” o teto de gastos ganharam força a partir de 2020, sobretudo diante da necessidade de aumentar gastos em áreas sociais para o enfrentamento da pandemia em decorrência da Covid-19. Os gastos acima do teto foram autorizados pela situação de calamidade pública e esse fato reacendeu as discussões sobre as limitações e desvantagens de tal medida austera. Assim, o teto de gastos, como um tipo de regra fiscal inflexível, mostrou-se frágil para lidar com momentos de ruptura e/ou quebra de expectativas, como os momentos de crises humanitárias.

Desde então, observou-se o florescer de discussões sobre os rumos da política fiscal. A pandemia de Covid-19 resgatou o debate sobre a renda básica universal, evidenciou o cenário de sucateamento e ataques à ciência e às universidades públicas, além do resgate dos valores universais do Sistema Único de Saúde (SUS) e a necessidade de recompor seu financiamento. Assim, em dezembro de 2022, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n°. 126/2022, excluindo despesas do teto de gastos e estabelecendo regras para a transição de governos (2022-2023). A emenda prevê a instituição de um novo regime fiscal “sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao

crescimento socioeconômico”, por meio de projeto de lei complementar, a ser proposta pelo presidente da República até 31 de agosto de 2023.

Essa mudança constitucional permitirá ao novo governo deixar 145 bilhões do orçamento de 2023 de fora do teto de gastos, para custear despesas de programas sociais, como o Bolsa Família. Essa medida sinaliza para uma postura que considera os efeitos negativos da rigidez do teto e pode representar um caminho para a sua superação.

5. CONCLUSÕES

O percurso da pesquisa permitiu alcançar seu objetivo principal de analisar os impactos do teto de gastos no orçamento de Instituições de Ensino Federal e como esse movimento impactou a UFJF. Além disso, destaca-se que após a análise dos dados dos ministérios, das IEFs e da UFJF, pode-se dizer que houve uma tendência de queda nos orçamentos relacionada à adoção de medidas de austeridade que se intensificam com a implementação do teto de gastos a partir de 2017. Observou-se queda mais acentuada no orçamento discricionário do Ministério da Educação em relação ao da Defesa, que apresentou sinais de recuperação, inclusive. Esta queda teve reflexos nas IEFs e na UFJF.

Outro destaque refere-se à migração de recursos discricionários para suprir as necessidades obrigatórias, caindo de 21% do orçamento médio das IEFs e 33% do orçamento da UFJF para compor 12% e 13% dos orçamentos, respectivamente, em uma década. Ademais, as verbas de custeio regressaram a valores semelhantes aos de 2010 e os valores de investimento sofreram cortes ainda mais profundos, chegando a representar 10% do orçamento médio de 2010 das IEFs e menos de 4% do orçamento de 2010, no caso da UFJF.

Ao longo dos anos, a configuração orçamentária observada na média das IEFs e na UFJF trouxe um período de aumento de investimentos seguidos de estagnação do custeio, dificultando a manutenção de projetos e estruturas. Segundo a instituição, os cortes ameaçam desde projetos de pesquisa à permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade (UFJF, 2022).

Espera-se que este estudo contribua para os debates sobre o teto de gastos que se seguem após a promulgação da EC n.º. 126/2022, trazendo subsídios para a tomada de decisão sobre o orçamento federal de educação, além de expectativa sobre a revisão de medidas fiscais austeras, como o teto. Outros estudos podem tratar de pontos aqui não abordados, como a análise e comparação dos orçamentos de outros ministérios, a contabilização de recursos próprios no limite do teto, além de uma análise jurídica que leve em consideração as especificidades orçamentárias da educação aqui demonstradas.

Desse modo, as reflexões propostas contribuem na discussão das consequências da adoção de políticas de austeridade quando adotadas como estratégia de longo prazo e de modo pouco flexível, como ocorreu no Brasil, por meio de emenda constitucional.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Flávio; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do plano real ao segundo governo Lula. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, 2018.

ARANTES, Flávio et al. **Austeridade e impactos no Brasil: ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública**. Friedrich Ebert Stiftung Brasil, análise, n. 33, p. 1-19, 2017. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13751.pdf>> Acesso em: 24 jan. 2023.

BARBOSA-FILHO, N. Revisionismo histórico e ideologia: as diferentes fases da política econômica dos governos do PT. **Brazilian Keynesian Review**, v. 4, n. 1, p. 102-115, 17 Sep. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 20 jan. 2023.

_____. Decreto n°. 10.961, de 11 de fevereiro de 2022. **Diário Oficial da União**: edição extra, Brasília, DF, 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10961.htm> Acesso em 22 jan. 2023.

_____. Decreto n°. 11.216, de 30 de setembro de 2022. **Diário Oficial da União**: edição extra, Brasília, DF, 30 set. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11216.htm> Acesso em 22 jan. 2023.

_____. Emenda Constitucional n°. 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em 20 jan. 2023.

_____. Lei n°. 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Retificado em 09 abr. 1964. Retificado em 03 jun. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em 23 fev. 2023.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. **Estudos avançados**, v. 22, p. 207-217, 2008.

COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María Del Pilar Baptista. SAMPIERI, Roberto Hernández. **Metodologia de pesquisa**. 5ªed. São Paulo: Mc-Graw-Hill. 2013.

- DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica (Texto para Discussão n. 303). **Campinas, SP: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas**, 2017. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/texto-para-discussao/a-politica-fiscal-do-governo-dilma-e-a-crise-economica>> Acesso em: 26 fev. 2023.
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). **Revista de Economia Contemporânea**, v. 19, p. 417-447, 2015.
- MENEZES, Ebenezer Takuno de. Verbete IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em: <<https://www.educabrasil.com.br/ifes-instituicoes-federais-de-ensino-superior/>>. Acesso em 22 fev 2023.
- ONU. Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns. Genebra, 2016. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/12/brazil-20-year-public-expenditure-cap-will-breach-human-rights-un-expert>> Acesso em: 24 fev. 2023.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **IV. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural**. In: LEITE, Marcos Vinicius Chiliatto (org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**. Santiago. Nações Unidas, 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44616/S1900253_pt.pdf> Acesso em: 11 fev. 2023.
- _____. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, p. e00194316, 2016. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/csp/2016.v32n12/e00194316/pt/>> Acesso em: 20 jan. 2023.
- ROSSI, Pedro et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Campinas, Educação & Sociedade**, v. 40, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/abstract/?lang=pt>> Acesso em: 16 de jan. 2023.
- SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes. 2020. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF.
- SIOP. Painel do Orçamento Federal, 2023. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06> Acesso em: 23 fev. 2023.
- UFJF. Apresentação. Juiz de Fora, 2023. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/ufjf/sobre/apresentacao/>> Acesso em: 21 fev. 2023.
- _____. UFJF sofre corte de R\$30 milhões após bloqueio do governo federal. Juiz de Fora, 2022. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/noticias/2022/05/31/ufjf-sofre-corte-de-r30-milhoes-apos-bloqueio-do-governo-federal/>> Acesso em 22 jan. 2023.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1998.

NOTAS TEXTUAIS

1 Decreto Presidencial n°. 3.088, de 21 de junho de 1999.

2 Lei Complementar n°. 101, de 4 de maio de 2000.

3 Intitulada “Brasil: Teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos”.

4 Em 2023, o Ministério da Cidadania passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS. No entanto, por questões metodológicas, este estudo adotará apenas “Cidadania” para esse ministério.

5 Aqui entendidas como o conjunto das instituições públicas de ensino criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público, de acordo com o inciso 1 do art. 19 da Lei n°. 9.394/1996, como as Universidades Federais, os Institutos Federais e os Centros Federais de Educação Superior, entre outras instituições isoladas.

6 Conforme Capítulo II, Dos Direitos Sociais, Art.6°, da Constituição Federal de 1988.