

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LETÍCIA ARAGÃO DE SOUZA INÁCIO

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DA  
EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 NO ORÇAMENTO DAS  
UNIVERSIDADES FEDERAIS

SEROPÉDICA

2022

LETÍCIA ARAGÃO DE SOUZA INÁCIO

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DA  
EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 NO ORÇAMENTO DAS  
UNIVERSIDADES FEDERAIS

Monografia apresentada no curso  
graduação da Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências  
Sociais Aplicadas, curso de Economia  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Economia.

Orientação: Prof. Dra. Luciana da Silva  
Ferreira

Seropédica  
2022

LETÍCIA ARAGÃO DE SOUZA INÁCIO

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DA  
EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 NO ORÇAMENTO DAS  
UNIVERSIDADES FEDERAIS

Monografia apresentada no curso  
graduação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais  
Aplicadas, curso de Economia, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel  
em Economia.

Data da defesa:

Resultado: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora

Profa. Dra. Luciana da Silva Ferreira

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Roberto de Souza Rodrigues

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Maria Viviana de Freitas Cabral

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Miriam Oliveira Silva Portugues

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro



*Para Samuel,  
Sua vinda a este mundo renovou as esperanças.*

## **Agradecimentos**

Muitos são os responsáveis pelo êxito deste trabalho e da minha permanência na graduação. Com este trabalho, minha percepção é que o entendimento da educação no Brasil perpassa por conhecimentos diversos, ultrapassando o técnico e atingindo um potencial de debate superior à análise apenas quantitativa. A educação, diante de todas as suas atribuições, ainda é o meio mais eficiente na busca pela liberdade, pela inserção social e pela democracia. Por isso, o primeiro agradecimento é à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e todos que nela atuam com seriedade, transparência e respeito. A minha trajetória dentro da UFRRJ não poderia ter sido mais proveitosa. Espero poder retribuir um dia.

Agradeço a minha família, especialmente a minha avó Laidés Gomes, por nunca ter permitido que qualquer adversidade impactasse minha formação e sua continuidade.

Em seguida, a minha orientadora, amiga, mãe da Rural e parceira de trabalho, professora Luciana Ferreira, que pacientemente me conduziu durante a graduação. Grande parte da economista que me preparo para ser busca inspiração nela, com sua ética, postura, afabilidade, atenção e generosidade. Seu conhecimento compartilhado molda minha formação em muitas frentes, desde acadêmica à pessoal, pelo qual sou intensamente grata.

Aos amigos membros do Observatório de Política Macroeconômica da UFRRJ, Kethelen Cruz, Paulo Daniel Galdino, Tiago Ribas e Lucas Maciel, cuja parceria no trabalho teve papel crucial não somente na elaboração desta monografia – fruto de nossas discussões e estudos – mas também na vivência leve e descontraída. Tenho a felicidade de tê-los também como amigos próximos.

Às amigas que tem participação imprescindível na minha formação além da sala de aula, Marina Cordeiro, Maria Clicia de Almeida e Vanessa Rochstroks. Com estudos e conversas, junto à atuação nas entidades representativas da UFRRJ no trabalho pela defesa da Universidade pública, inclusiva e socialmente referenciada, me ajudam a compor parte importante das reflexões acadêmicas e pessoais. Vale também aos amigos que fizeram desta passagem pela graduação algo proveitoso e cativante, Matheus de Andrade, Amanda Krishna, Pedro Teixeira e Dayenne Brandão.

Por fim, mas não menos importante, aos docentes que participaram ativamente da minha formação como economista, cidadã crítica e defensora da educação pública, Maria

Viviana Cabral, Pablo Bielschowsky, Grasiela Baruco, César Da Ros, Juliana Arruda, Jonas Alves, Nidia Majerowicz e Roberto Rodrigues.

São todos que, direta ou indiretamente, participaram deste percurso e ficarão marcados na minha história. Sou grata por ter tido experiência tão rica em uma Universidade tão amada.

## Resumo

Esta monografia tem por objetivo analisar o impacto da Emenda Constitucional n. 95/2016 (“Teto dos Gastos”) no orçamento das Universidades Federais do Brasil. Para isso, busca-se caracterizar a educação como direito fundamental do indivíduo, com base na Constituição Federal de 1988 e demais normas legislativas que direcionam a responsabilidade do Estado em custear educação superior à população. Essa interpretação terá fundamento na análise do financiamento público e sua base teórica à luz do Princípio da Demanda Efetiva de Keynes e Kalecki, contrapondo à Teoria Marginalista – base do formato ao qual as finanças públicas estão submetidas atualmente. Nestes termos, busca-se exemplificar este contraponto à Teoria utilizando a Teoria do Capital Humano, para exemplificar o ideário da necessidade da formação educacional no sistema econômico pensado de acordo com características pautadas no equilíbrio e nas forças de mercado. Como resultado, a observação de seus efeitos demonstra conclusões opostas ao que realmente ocorre na economia. Com isso, o resultado encontrado nesta pesquisa mostra a necessidade de recomposição orçamentária das Universidades Federais, tanto diante do cenário de insuficiência financeira ao custeio básico, mas também pela perda de poder de compra ocasionada pela pressão inflacionária, considerando que a educação é um importante promotor de bem-estar social e capaz de reduzir desigualdades.

**Palavras-Chave:** Orçamento, Educação, Universidades Federais, Inflação, Legislação, Política Fiscal, Ensino superior.



## **Abstract**

This monograph aims to analyze the impact of Constitutional Amendment No. 95/2016 on the budget of Federal Universities in Brazil. For this, it is sought to characterize education as a fundamental right of the individual, based on the Federal Constitution of 1988 and other legislative norms that direct the responsibility of the State in funding higher education to the population. This interpretation will be based on the analysis of public funding and its theoretical basis in the light of Keynes' and Kalecki's Effective Demand Principle, as opposed to the Marginalist Theory - the basis of the format to which public finances are currently subjected. In these terms, we seek to exemplify this counterpoint to the Theory by using the Human Capital Theory, to exemplify the ideology of the need for educational training in the economic system thought according to characteristics based on balance and market forces. As a result, the observation of its effects shows opposite conclusions to what actually occurs in the economy. Furthermore, the result found in this research shows the need for budgetary recomposition of the Federal Universities, both in the face of the scenario of financial insufficiency to basic funding, but also by the loss of purchasing power caused by inflationary pressure, considering that education is an important promoter of social welfare and capable of reducing inequalities.

**Keywords:** Budget, Education, Federal Universities, Inflation, Legislation, Fiscal Policy, Higher Education.

## Lista de Ilustrações

### FIGURAS

Figura 1: Orçamento da rubrica de Investimentos em 2014.....	55
Figura 2: Orçamento da rubrica de Investimentos em 2021.....	55
Figura 3: Orçamento da rubrica de Pessoal e Encargos Sociais em 2014.....	57
Figura 4: Orçamento das rubricas de Pessoal e Encargos Sociais em 2021.....	58
Figura 5: Orçamento da rubrica de Outras Despesas Correntes em 2014.....	59
Figura 6: Orçamento da rubrica de Outras Despesas Correntes em 2021.....	59

### GRÁFICOS

Gráfico 1: Mínimo de gastos para manutenção e desenvolvimento da educação .....	29
Gráfico 2: Orçamento das Universidades deflacionado pelo IGP-M 2021 .....	51
Gráfico 3: Orçamento Anual das Universidades Federais.....	53
Gráfico 4: Gráfico de dispersão da Variação do Orçamento com relação aos Investimentos.....	56

### TABELAS

Tabela 1: Universidades Federais brasileiras .....	48
--	----

## SUMÁRIO

<b>Resumo .....</b>	<b>1</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>1</b>
<b>Lista de Ilustrações.....</b>	<b>1</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1: O Direito Fundamental à Educação .....</b>	<b>16</b>
1.1. Constituição de 1824 .....	17
1.2. Constituição de 1891 .....	19
1.3. Constituição de 1934 .....	20
1.4. Constituição de 1937 .....	22
1.5. Constituição de 1946 .....	23
1.6. Constituição de 1967 .....	25
1.7. Constituição de 1988 .....	26
1.8. Contexto Geral da Educação nas Constituições Brasileiras e no financiamento público após aprovação do Teto dos Gastos.....	28
<b>CAPÍTULO 2: Teorias do Orçamento Público e Política Fiscal na Destinação de Recursos para a Educação Superior Brasileira .....</b>	<b>32</b>
2. Princípio da Demanda Efetiva .....	34
2.1.1. Michal Kalecki.....	34
2.1.2. John Maynard Keynes .....	37
2.2. Política fiscal e financiamento das Universidades Federais do Brasil .....	39
2.2.1. Impacto Inflacionário no Resultado Fiscal do Governo .....	40
2.2.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Contas Públicas .....	43
2.2.3. Expansão das despesas com Ensino Superior: o REUNI .....	45
<b>CAPÍTULO 3: Análise dos Indicadores Orçamentários das Universidades Federais do Brasil.....</b>	<b>48</b>
<b>3. Avaliação dos Efeitos Inflacionários no Orçamento das Universidades Federais</b> <b>48</b>	
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>

## Introdução

Em dezembro de 2016, a tramitação das Propostas de Emenda Constitucional (PEC) 241 e 55 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal do Brasil resultou na Emenda Constitucional (EC) nº 95 – apelidada de “Teto dos Gastos” – cuja alteração proposta foi a instituição do Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por 20 (vinte) anos.

Com isso, o Orçamento Fiscal, que compreende os Poderes da União, Órgãos e Entidades, Fundos, Autarquias e Fundações, além de empresas públicas das quais a União é detentora da maior parte do capital social, sofreu alteração legislativa lavrada constitucionalmente, assim como o Orçamento da Seguridade Social. Neste último, sua destinação se refere ao orçamento de entidades que executam programas nas áreas de assistência social, previdência e saúde. O Teto dos Gastos, portanto, instituiu uma limitação de repasse de recursos destinados às atividades supracitadas de acordo com as despesas primárias (art. 107, ADCT) com reajuste inflacionário pela mudança do exercício financeiro no decorrer dos anos.

Diante do resultado das votações que levou à aprovação das PECs, a Emenda Constitucional n. 95/2016 mantém sua restrição aos gastos do governo ainda que já tenham havido incentivos à revogação e demonstração de ineficiência - principalmente durante a pandemia do novo COVID-19 (DWECK *et al*, 2020). Neste parâmetro, o Teto dos Gastos, ao manter a limitação do orçamento destinado à manutenção e expansão de diversos entes dependentes dos repasses estatais, incluindo as instituições federais de ensino, traz à superfície discussões e debates referentes ao financiamento da educação e suas implicações no atual contexto legislativo e orçamentário do país. Ainda assim, é importante ressaltar que a Emenda Constitucional n. 95/2016 estabelece um limite máximo de gastos, sendo, de fato, um ‘teto’. No entanto, na prática, o teto se torna o piso, com destinação mínima de recursos para a educação.

Isto é, restrições como a proposta pela Emenda Constitucional n. 95/2016 são capazes de indicar uma vulnerabilidade à qual a sociedade brasileira está exposta, por uma tomada de decisão que segue determinadas vertentes da teoria econômica das quais a refutação teórica está amplamente difundida no meio acadêmico e científico internacional (CARVALHO, 2020), em que instituições bancárias da linha mais conservadora, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), já admitem o dano que o

cutte de gastos do governo são capazes de causar em uma economia fragilizada - especialmente aquelas que percorrem o histórico de baixo crescimento econômico e má distribuição de renda (ROSSI *et al*, 2019). Para os autores Rossi, Oliveira, Arantes e Dweck (2019), “a austeridade é, portanto, uma ideia equivocada do ponto de vista social e contraproducente do ponto de vista do crescimento econômico e do equilíbrio fiscal.” (ROSSI *et al*, 2019, p. 8)

Pelo que se observa, seu propósito de conter os gastos públicos caracteriza uma política de austeridade fiscal inibidora da ação estatal na formulação de política econômica, reduzindo “suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social” (ROSSI *et al*, 2019, p. 2). Em vista disso, os autores Dweck, Rossi e Arantes (2018) argumentam que políticas de austeridade como a proposta pelo Teto dos Gastos é não somente uma anomalia da economia brasileira, como também uma política ineficiente, visto que sua efetividade não foi constatada em nenhum momento desde sua implementação. O mesmo padrão foi observado em países com histórico de política fiscal similar: igualmente demonstraram que uma limitação expressiva de gastos em determinados setores da economia é empiricamente insustentável. Em comparação aos acontecimentos da Dinamarca e Irlanda em 1982 e 1987, os autores notaram que “houve uma queda do crescimento econômico logo após a austeridade, mas a retomada do crescimento não esteve diretamente relacionada a essas medidas.” (DWECK *et al*, 2018, p. 22).

Neste sentido, a análise das teorias econômicas envolvidas em decisões deste padrão relaciona a necessidade de considerar o que direciona a ação do Estado frente à sociedade e à economia. Seguindo as teorias que embasam este trabalho, busca-se avaliar o Estado de Bem-Estar Social como “a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social” (FIORI, 1997, p. 131), por sua capacidade de garantia da proteção e inserção social - no qual a manutenção de serviços públicos, como os referentes à educação, demonstra sua importância quase impetuosa. Logo, ao incluir a responsabilidade estatal de garantia da seguridade básica à população (BRIGGS, 1961 *apud* NDUNDA, 2016), a participação do Estado em financiar políticas sociais é um dos pilares da regulação e proteção social, seguindo um padrão de financiamento público definido (NOGUEIRA, 2001).

Tal concepção se contrapõe diretamente à decisão de limitar recursos financeiros e fontes para manutenção de atividades assistenciais, como as previstas pelo Orçamento

da Seguridade Social e as atividades executadas por Instituições Federais. Nesta perspectiva, é possível notar que o repasse de recurso público é central para a integração do Estado à sociedade, tornando-se um importante vetor de promoção do desenvolvimento social – o que inclui a participação do Brasil com a Resolução A/Res 70/1 (2015), a Agenda 2030 das Nações Unidas. Além disso, a importância do Estado nesta Resolução inclui, especificamente, a promoção de educação pública de qualidade, assegurando a defesa a um direito constitucional, cujo desempenho em termos de capacidade de elevar os padrões das sociedades é eminente ao redor do mundo por seu papel formador, pela capacidade em gerar vínculos a programas de inserção no mercado de trabalho, junto ao aperfeiçoamento profissional e, como resultado, garantir a geração de renda. No entanto, o Teto dos Gastos e seu aspecto limitador de gastos públicos impacta não somente as instituições federais de ensino, como todos os entes federais diretamente custeados pelo Governo Federal. Um exemplo das consequências causadas pela EC n. 95/2016 é descrito por Chaves e Almeida (2020), que aproximam os cortes orçamentários da educação nesta conjuntura à asfixia, uma vez que o custeio de insumos básicos para o funcionamento das instituições se torna vulnerável frente à uma política de gastos restritiva.

Para analisar o impacto da Lei do Teto dos Gastos na educação pública brasileira, esta monografia busca mensurar a redução orçamentária das rubricas voltadas ao objetivo de restrição principal do Teto. Com isso, busca-se estimar o impacto inflacionário no orçamento federal, detalhando o Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social da União, com destaque para aqueles que dizem respeito à promoção da educação pública.

A interpretação de Tavares (2008) à luz da Constituição Federal de 1988 auxiliam no direcionamento de uma reflexão pertinente ao objetivo principal deste trabalho: se o Estado, por via de sua lei máxima, determina o direito à educação como direito fundamental, junto de seu formato e forma de financiamento, quais razões justificam a existência de uma limitação para seu custeio, diante de um cenário de cobertura incompleta e frágil do serviço educacional público no território nacional?

Esta pergunta se relaciona à natureza do Teto dos Gastos que, ao determinar apenas o limite máximo de recursos para esta finalidade, observa-se que a prática orçamentária demonstra que o repasse é o menor possível, o que torna o ‘teto’ em um ‘piso’. Pode-se supor, então, que essa limitação autoimposta se equipara mais a um projeto de redução da qualidade da educação pública – assim como outros serviços que

integram o sistema de oferta pública capazes de proteger a população – do que uma preocupação com a saúde das contas públicas.

Esses objetivos e questionamentos estão postos visando à demonstração de que um congelamento no orçamento de atividades que garantem a existência de direitos sociais causa impactos ao desenvolvimento da sociedade. Isto é, considerando que o objetivo é analisar à luz do Estado de Bem-Estar Social, este trabalho infere que a impossibilidade e limitação de se realizar novos investimentos, custear adequadamente e executar a manutenção adequada de serviços existentes impedem seu alcance.

Com base neste escopo, esta monografia está organizada em três capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo busca contextualizar a educação e sua constitucionalização na sociedade brasileira com base na Constituição Federal de 1988 e as anteriores a esta, além de outras determinações legislativas que a estabelecem como direito fundamental dos indivíduos, bem como sua definição e o financiamento da oferta educacional gratuita perante à Constituição. Objetiva-se, com isso, esclarecer a forma como a educação pública é historicamente dada como um direito e seu financiamento, portanto, obrigatório.

O segundo capítulo propõe uma análise das teorias econômicas das finanças e do orçamento público, com base em teorias heterodoxas. Seu objetivo é demonstrar a existência longínqua de teses e teorias que defrontam as teorias marginalistas do orçamento público, buscando uma alternativa ao argumento da necessidade de restrição orçamentária do governo. Neste interim, a proposta é analisar tais teorias a fim de verificar a capacidade do governo em formular política econômica de forma autônoma e soberana com uso de instrumentos monetários e fiscais próprios da natureza do Estado, como a “moeda propriamente”, segundo a definição de Keynes (2012).

Essas teorias embasam tanto a manutenção e expansão da oferta de educação pública e qualificada, quanto para a provisão de qualquer demanda social, em especial aquelas que se referem à estabilidade de empregos, crescimento do produto, melhoria do padrão de vida e preservação de direitos e garantias fundamentais definidos constitucionalmente. A partir disso, busca-se inquirir sobre a pertinência de um Estado cujo ideal e arcabouço legislativo fiscalista e restritivo não são capazes de promover resultados expressivos para a economia nacional.

O terceiro e último capítulo visa à demonstração dos dados referentes ao orçamento do governo e o custeio da educação pública superior brasileira, com o objetivo

de avaliar se o direito estabelecido na Constituição de 1988 está protegido no que diz respeito à oferta adequada do serviço. Com isso, este trabalho busca analisar o orçamento das Universidades Federais brasileiras de 2014 a 2021, com o objetivo de avaliar o comportamento dos repasses públicos destinados ao investimento, custeio e pessoal e encargos sociais. A especificação proposta decorre da possibilidade de gerenciamento dos gestores universitários, como consta nas bases da Coordenadoria Geral da União e demais definições do Ministério da Educação. Além disso, o estudo procura avaliar o impacto inflacionário no orçamento das universidades no período retratado, a partir do deflacionamento dos dados, separando-os em valores reais e nominais.

Por fim, a conclusão acentuará os principais resultados deste trabalho, junto às análises cabíveis, admitindo as particularidades da economia brasileira e da atuação na política nacional, que determinam o sentido da estrutura legislativa e orçamentária, além de suas implicações para a preservação de direitos da sociedade na condução administrativa do país.



## CAPÍTULO 1: O Direito Fundamental à Educação

O art. 6º da Constituição Federal de 1988 - a Constituição Cidadã - estabelece os direitos sociais da seguinte forma “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988), no qual está incluído, em primeiro lugar, a educação. Pode-se supor que a importância dada à educação na sua definição como direito social na Constituição de 88 seja marcada por sua essencialidade, cujo sentido principal manifesta a liberdade como um princípio, tomando a dignidade da pessoa humana como base.

Outros sentidos são dados para o desenvolvimento do direito pleno à educação, como a liberdade de pensamento, liberdade de reunião, direito de petição, e o direito à democracia e ao voto. Tais direitos e garantias são condicionantes importantes ao regime jurídico-constitucional de um país, devido ao estatuto positivo dos cidadãos (CANOTILHO, 2003 *apud* TAVARES, 2008, p.1). Além desses, destaca-se outros fatores significativos à formação e integridade do direito, como a liberdade de comunicação, o direito à informação e à memória histórica e cultural - incluindo a língua portuguesa, a língua pátria (art. 210, BRASIL, 1988).

Diante disso, o direito estabelecido pela CF determina condições adicionais ao formato de oferta educacional. No art. 205, a Constituição elabora o direito à educação como aquele que deve visar ao “pleno desenvolvimento da pessoa”, para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Essas são definições constitucionais que direcionam o sentido do direito fundamental à educação concedido à sociedade. Existem, nesse contexto, “balizas construídas constitucionalmente”. Para Tavares (2008), “isso significa que o direito à educação é o direito de acesso, mas não qualquer acesso à educação, e sim àquela que atende às preocupações constitucionais” (TAVARES, 2008, p. 6).

O Estado igualmente define conteúdos mínimos a serem aplicados no ensino fundamental, de forma a garantir formação básica comum, com o objetivo de dar sentido ao direito de *igual* acesso concedido a todos, principalmente nos níveis mais basilares de ensino. Isso determina, também, o respeito aos valores culturais e artísticos, de abrangência nacional e regional - como descreve o art. 210 - que deve constar nos programas pedagógicos escolares.

Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1o O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2o O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.”

(BRASIL, 1988)

No entanto, a Constituição Federal de 1988 abrange questões não mencionadas anteriormente na história do Brasil, no qual a educação não foi um direito concedido a todos, tampouco o é igualitário atualmente. Este fato encontra razão na socialização brasileira e seu processo civilizatório. Com o paradigma de um país colonial, o Brasil, assim como outros países latinos colonizados, passou por forte influência da elite burguesa e imperial, com pouca (ou nenhuma) possibilidade de inserção social das camadas mais baixas da sociedade. Essa percepção contribui para o entendimento de diversas questões sociais, institucionais, representativas, políticas e, sobretudo, educacionais. Cabe, neste contexto, analisar o formato ao qual a oferta da educação se estabelecia anteriormente em comparação à atualidade.

## **1. Educação nas Constituições brasileiras**

### **1.1. Constituição de 1824**

A primeira Constituição nacional data de 1824, elaborada sob o poder imperial de Dom Pedro I - seu promulgador. Visto que o período de sua aprovação se deu de forma célere frente à independência, a demonstração do anseio por autonomia ainda se defronta com os ideais colonialistas da organização institucional-política imediatamente anterior ao Império: a antiga Colônia (VIEIRA, 2007). Porém, ainda que a Constituição de 1824 tenha suas ambiguidades e contradições, a tentativa de seus princípios é estabelecer a separação entre a Colônia e a Metrópole - o que foi, segundo Vieira (2007), relativamente bem sucedido, uma vez que sua longa vigência e a orientação dada ao ordenamento jurídico brasileiro estabilizou as crises do Império. A substituição da Constituição foi feita em 1891, após a proclamação da República.

A educação na primeira Constituição brasileira, por sua vez, foi elemento de discussões amplas, cuja busca por sua estruturação levou D. Pedro a instituir sessões pela Constituinte com a indicação de legislação específica sobre a “instrução”. No entanto, a discussão não obteve resultados efetivos. De acordo com Vieira (2007), a pouca preocupação suscitada na matéria educativa naquele período político justifica a existência de apenas dois dispositivos sobre o tema no texto.

Com a proclamação da Independência e fundação do Império do Brasil, em 1822, inicia-se uma fase de debates e projetos que visavam a estruturação de uma educação nacional. Com a abertura da Assembléia Legislativa e Constituinte, em 3 de maio de 1823, D. Pedro referiu-se à necessidade de uma legislação particular sobre a instrução. Abertas as sessões da Constituinte e eleita a Comissão de Instrução Pública, os trabalhos desenvolvidos nos seis meses de seu funcionamento produziram dois projetos de lei referentes à educação pública. Embora esse debate tenha sido intenso, em virtude da dissolução da Constituinte de 1823, não veio a traduzir-se em dispositivos incorporados à Constituição de 1824. A primeira Carta Magna brasileira traz apenas dois parágrafos de um único artigo sobre a matéria. Ao tratar da "inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros", estabelece que "A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos" (art. 179, § 32). A segunda referência diz respeito aos "Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes" (art. 179, § 33). (VIEIRA, 2007, p. 294).

Ainda assim, o elemento de destaque à gratuidade da oferta educacional aparece desde a primeira Constituinte, o que lavra o início de um Estado imperial que menciona o ensino público. Não se deve perder de vista, no entanto, a abrangência limitada desta determinação. Trata-se de uma sociedade com baixo acesso à educação, com padrões imperiais e resquícios do padrão colonial, como descreve Faria Filho (2000).

Ao que tudo indica, muitos foram os limites enfrentados por aqueles que defendiam que a educação deveria ser estendida à maioria da população. Aos limites políticos e culturais relacionados a uma sociedade escravista, autoritária e profundamente desigual, já amplamente discutido pela historiografia, é sempre necessário

considerar a baixíssima capacidade de investimentos das províncias (FARIA FILHO, 2000, p. 145).

A importância dada à matéria seria determinante para estabelecer, ao menos, um sistema educacional elaborado. No entanto, as discussões na temática educacional durante a Assembleia Constituinte eram regularmente desviadas para tratar de assuntos outros, ainda que houvesse incentivo para formular um “sistemizado programa de instrução pública” (CHIZZOTI, 2001 *apud* TEIXEIRA, 2008, p. 148). Isso justifica, portanto, a dificuldade em organizar e manter a unidade elaborada e desenvolvida do sistema educacional brasileiro, diante da atribuição em desordem da responsabilidade pela manutenção do ensino.

## **1.2. Constituição de 1891**

Com a transição entre o Império e a República, a elaboração de uma nova Constituinte emerge anseios para novos planos para a educação. A nova Carta Magna trouxe novas perspectivas para o campo educacional à época, de forma que os princípios federalistas da Constituição de 1891 buscam maior autonomia às províncias em campos diversos, como o administrativo e político. Neste novo padrão, também se inclui o ordenamento da educação que, naquele momento, passa a ser uma responsabilidade direcionada aos poderes regionais.

Este é um processo marcante para a história do Brasil, uma vez que a Constituição de 1891 traz novas providências também no que diz respeito à organização dos poderes e à laicidade do Estado - o que recai sobre a formulação da educação pública. As atribuições do Congresso Nacional definidas na Carta Magna saem do escopo da instrução básica do letramento e inserem a legislação sobre o ensino superior - outro avanço marcante para a política educacional do início da República.

A nova Carta Magna define como atribuição do Congresso Nacional "legislar sobre [...] o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União" (art. 34, inciso 30); suas responsabilidades limitam-se à esfera da União. Tem ainda a incumbência de "não privativamente: animar, no País, o desenvolvimento das letras, artes, e ciências [...] sem privilégios que tolham a ação dos governos locais, criar instituições de ensino superior

e secundário nos Estados e prover à instrução primária e secundária no Distrito Federal" (art. 35, incisos 2º, 3º e 4º). Aqui é importante assinalar que o texto de 1891 afirma uma tendência que vai se manter constante na história da política educacional (VIEIRA, 2007, p. 295).

Neste contexto, o ganho de autonomia dos estados federados caracteriza, também, uma nova forma de articular a administração pública, devido à existência de um poder centralizado que atuou em conjunto com poderes diminutos nas províncias. O direito de cidadania, então, esteve sob responsabilidade dos estados - estrutura mantida no momento presente. Com isso, os estados podiam determinar a natureza, o número e a abrangência da educação pública (CURY, 2001 *apud* VIEIRA, 2007).

A educação na Constituinte de 1891 foi de tal forma marcante e diferenciada que trouxe na sua formulação características novas do início da República, como a laicidade do ensino, também marcado pela separação entre o Estado e a Igreja. Além disso, a organização do sistema educacional é uma particularidade importante proposta na Constituição, uma vez que configurações similares foram utilizadas em constituições seguintes e caracteriza parte do sistema atual. Isso ainda sem considerar a formação científica e a pesquisa, visto que à época, não era algo factível, pelo desenvolvimento tardio e quantia inexpressiva de intelectuais e cientistas atuando em território nacional.

A "dualidade dos sistemas", traduzida na configuração de um sistema federal integrado pelo ensino secundário e superior, ao lado de sistemas estaduais, com escolas de todos os tipos e graus, estimularia a reprodução de um sistema escolar organizado em moldes tradicionais e de base livresca. Não há ainda no País uma mentalidade de pesquisa, embora se possa dizer que a Reforma Benjamin Constant evidencie uma preocupação mais ostensiva com a formação científica.

(VIEIRA, 2007, p. 296)

Este formato foi vigente até 1934, quando ocorreu outra elaboração constitucional.

### **1.3. Constituição de 1934**

A efervescência dos movimentos sociais foi característica marcante da década de 1930. Com forte mobilização política, a manifestação de insatisfação com o sistema de

oligarquias tornou-se frequente até a Revolução de 30. Há de se considerar que a década anterior propiciou a fundação de movimentos partidários de intensa oposição à estrutura política então vigente, destacando as Revoltas Tenentistas (1922 e 1924) e a fundação do Partido Comunista do Brasil, que data de 1922. O contexto do pós-guerra é igualmente auspicioso às alterações propostas pelas revoltas, o que leva à Revolução Constitucionalista de 1932, com Getúlio Vargas sob a presidência do país.

Tais mudanças institucionais e econômicas garantem espaço para a educação pública. Com as reformas e criação do Ministério de Educação e Saúde (1930), além de outros direitos desenvolvidos no primeiro governo Vargas, transforma a percepção da sociedade frente à atuação estatal de elaboração e perpetuação de direitos sociais fundamentais. Isso está claro na importância dada à educação na Carta de 1934, que conta com 11 dos 17 artigos voltados especificamente ao tema.

Ainda que tenha se mantido a configuração do sistema educacional estabelecido na Constituição anterior, o principal objetivo da Carta de 1934 é ressaltar uma atribuição essencial da União, que se refere ao traço de diretrizes da educação nacional, além de fixar um plano nacional compreensivo, expansivo - para todos os graus e ramos - organizado e estável.

A organização e manutenção de sistemas educativos permanecem com os Estados e o Distrito Federal (art. 151). Entre as normas estabelecidas para o Plano Nacional de Educação estão o "ensino primário integral e gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos e tendências à gratuidade do ensino ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível" (art. 150, parágrafo único, "a" e "b") (VIEIRA, 2007, p. 297)

Além do plano organizacional da educação pública estabelecido pela Constituição de 1934, há, pela primeira vez, destinação de receitas para a educação lavrada constitucionalmente. Na norma, cabe à União e aos municípios reservar, no mínimo, dez por cento da renda advinda dos impostos para aplicar na manutenção e desenvolvimento do sistema educacional (art. 156).

Ainda que as novas determinações constitucionais representem uma inovação em relação ao que foi construído anteriormente, a CF de 1934 retrocede em um ponto definido em 1891: o ensino religioso. Enquanto a Constituição anterior acentuou o Estado como laico, assim como a educação, a Revolução Constituinte retomou a religião no sistema educacional como facultativa.

Existem, ainda, outros destaques importantes, como descreve Vieira (2007).

Outros destaques do texto de 1934 são: as normas do Plano Nacional de Educação, prevendo "liberdade de ensino em todos os graus e ramos observadas as prescrições da legislação federal e da estadual e reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegura a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna" (art. 150, parágrafo único, "c" e "f"); a oferta do ensino em língua pátria (art. 150, "d"); a proibição do voto aos analfabetos (art. 108). Finalmente, vale citar dispositivos relativos ao magistério: a isenção de impostos para a profissão de professor (art. 113, inciso 36) e a exigência de concurso público como forma de ingresso ao magistério oficial (art. 158).

(VIEIRA, 2007, p. 297)

Essa descrição demonstra que a referida Constituição, embora apresente suas contradições devido ao período político de quebra de paradigma e mobilização social intensa, determinou conceitos que são utilizados ainda na atualidade, tendo sido considerada uma revolução constituinte enérgica.

#### **1.4. Constituição de 1937**

O progressivo autoritarismo de Vargas é fator característico do período da nova Constituinte. A perda de liberdade da população sobre a condução política do país marca a sociedade em frentes históricas, econômicas e sociais. Esse novo padrão não caracteriza somente a formulação da educação na Constituição de 1937, como também indica as bases da conduta de Vargas, com padrões autoritários e antidemocráticos - fundamentos contrários àquilo que prevê a formação educacional de uma sociedade em suas bases filosóficas, que preza pela liberdade de pensamento e expressão pessoal, política e cidadã.

Não obstante, a modernização do Estado brasileiro conduzida pelo então presidente corresponde a um início de mudanças estruturais. Um exemplo é a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1941), além da Consolidação das Leis do Trabalho (1943), que estabelece a criação (tardia) de direitos trabalhistas no Brasil.

Na educação, uma breve comparação ao período anterior demonstra que o contraditório "Estado Novo" busca a centralização em todas as frentes, o que recai sobre

a autonomia regional alcançada pelos movimentos reformistas. As reformas educacionais são, então, desempenhadas pelo poder central.

A educação na Constituição de 1937 segue o padrão do regime fascista europeu. A competência da União está determinada em poucos quadros do sistema educacional, visto que o primeiro artigo dedicado à educação faz menção à livre iniciativa do indivíduo e das associações, como descrito no art. 128. Isso caracteriza uma forte mudança em comparação à norma instituída anteriormente, uma vez que o dever do Estado com a educação é posto em lugar de menor significância.

A liberdade de ensino ou, melhor dizendo, a livre iniciativa é objeto do primeiro artigo dedicado à educação no texto de 1937, que determina: "A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares" (art. 128). O dever do Estado para com a educação é colocado em segundo plano, sendo-lhe atribuída uma função compensatória na oferta escolar destinada à "infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares" (art. 129). Nesse contexto, o "ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas" é compreendido como "o primeiro dever do Estado" em matéria de educação (art. 129).

Este novo padrão demonstra que o chamado "Estado Novo" propõe uma política educacional clara às camadas menos favorecidas: o ensino aos pobres é limitado e deve ser oferecido apenas com foco no trabalho, omitindo as demais modalidades de ensino. A gratuidade da educação decretada pelas Constituições anteriores já é vista como desnecessária, uma vez que o ensino profissional ganha espaço. Para Vieira (2007), "a educação gratuita é, pois, a educação dos pobres."

Analisando sucintamente, esta concepção não apenas extenua o potencial da educação no país, como também a classifica como algo inferior em relação ao trabalho. A marca deixada pela desvalorização do ensino público aprofunda seus efeitos na estrutura legislativa do país à época, com consequências perceptíveis no decorrer da história e ainda atualmente.

## **1.5. Constituição de 1946**



A tendência de insatisfação com a ditadura de Vargas se acirra nos anos que precederam a nova Constituinte de 1946. O cenário pós-Segunda Guerra Mundial propicia novas manifestações em vias de restabelecimento da democracia, reduzindo o poder ditatorial de Vargas que, neste período, também é alvo da oposição dos militares.

Ainda que a queda do “Estado Novo” em 1945 tenha significado a volta de princípios liberais e democráticos, a posse do general Eurico Gaspar Dutra (1946 - 1951) em janeiro de 1946 é caracterizada pela perpetuação da ordem getulista. Entre as mudanças políticas propostas por Dutra, destaca-se a intervenção em sindicatos e a ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Neste ínterim, a política educacional toma rumos de renovação frente ao novo cenário político. Com certa influência do desempenho econômico do país, no qual o crescimento da indústria nacional foi marca do governo Dutra, a educação passa a incrementar as Leis Orgânicas do Ensino, que incorporam o ensino industrial, comercial e secundário.

Os anos quarenta caracterizam-se por reformas educacionais que passariam à história como as Leis Orgânicas do Ensino, alusão ao título de cada uma, acrescido da área específica a que se destinam. Embora ultrapassem no tempo a obra do Estado Novo, sob sua vigência são acionados decretos leis referentes ao ensino industrial (Lei Orgânica do Ensino Industrial – Decreto-Lei nº 4.073/42), ao secundário (Lei Orgânica do Ensino Secundário – Decreto-Lei nº 4.244/42) e ao comercial (Lei Orgânica do Ensino Comercial – Decreto-Lei nº 6.141/43). (VIEIRA, 2007, p. 299)

A nova incorporação de modalidades de ensino à política educacional brasileira da Constituição de 1946 transformou o padrão anterior. No entanto, manteve e acentuou a diferença entre o ensino da elite e das classes populares. Tais diretrizes orientam o ensino brasileiro até a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 4.024/1961) que demonstrou a forte necessidade de reestruturação do sistema da educação nacional.

Um fator importante retirado da Carta Magna de 1946 é a retomada aos princípios da educação da Constituição de 1934 e 1937. Retoma-se a competência da União em fixar e legislar sobre as bases da educação, além de traçar as diretrizes. Além disso, o

ressurgimento da educação como direito de todos é ponto significativo na Carta, embora não manifeste o dever do Estado em mantê-la. Nesses termos, a gratuidade do ensino é destinada apenas ao ensino primário *oficial*, enquanto séries mais avançadas apenas o serão para aqueles que provarem recursos insuficientes (art. 168, II), submetendo as classes populares à inacessibilidade educacional.

## 1.6. Constituição de 1967

A redemocratização após o autoritarismo de Vargas teve breve duração. A volta ao autoritarismo - desta vez, militar - aprofunda a política brasileira em uma fase ditatorial violenta e arbitrária, cuja duração prolongada além do anunciado marcou a sociedade brasileira em aspectos políticos relacionados à democracia e à economia e, sobretudo, social - com efeito considerável à política educacional em construção.

Embora o período autoritário tenha fortes impactos sobre a legislação brasileira, o cenário de omissão às liberdades individuais e políticas não havia atingido seu ápice. Por isso, a educação na Constituição de 1967 não sofreu rupturas expressivas com as Constituições anteriores. Pelo contrário, a conservação de interesses políticos de cartas anteriores caracteriza a reedição de alguns artigos, bem como a preservação da “liberdade de ensino”, cujo defronte entre o público e o privado é tema estratégico no texto militar.

Mantendo orientação do texto de 1946 (art. 5º, XV), a Constituição de 1967 define a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8º, XVII, "q"). São acrescentadas atribuições relativas aos planos nacionais de educação (art. 8º, XIV). Orientações e princípios de Cartas anteriores são reeditados, tais como: o ensino primário em língua nacional (Constituição de 1946, art. 168, I, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, I), a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário (Constituição de 1946, art. 168, I e II, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, II), o ensino religioso, de matrícula facultativa como "disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio" (Constituição de 1946, art. 168, § 5º, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, V). À noção de educação como "direito de todos", já presente no texto de 1946 (art. 166), a Constituição de 1967 acrescenta "o dever do Estado" (art. 176).

(VIEIRA, 2007, p. 302)

No que tange à gratuidade do ensino, a Constituição de 1967 determina que os diferentes graus de ensino sejam ministrados pelo Poder Público. Porém, uma contradição marcante na legislação é a relação que estabelece entre a “livre iniciativa particular” e o claro espaço reservado à proteção do ensino privado, como se destaca no trecho que descreve que este merece “amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos” (art. 176, § 2º).

Para o financiamento do ensino público, a Constituição busca estabelecer uma alíquota de vinte por cento investimento advinda da receita tributária municipal, apenas para o ensino primário. Admite-se, ainda, intervenção do Estado no município.

Embora tal determinação pareça consistente em termos legislativos de seu financiamento, esta Constituição sensibiliza a estrutura do investimento público destinado à educação, em razão da desvinculação dos recursos e da retirada da obrigatoriedade de repasse da União de ao menos dez por cento para a manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto Estados, Municípios e Distrito Federal deveria repassar vinte e cinco por cento, nunca menos - estabelecido na Constituição de 1946.

Uma reedição foi vista apenas na década de 1980, com uma Emenda Constitucional que obrigou a União a repassar treze por cento de sua arrecadação e manteve a mesma porcentagem aos Estados, Municípios e Distrito Federal (EC nº 24/1983, art. 176).

### **1.7. Constituição de 1988**

A redemocratização após longo período de ditadura militar demonstrou ao país a corrente democrática que ganhava espaço desde 1978. O extenuante regime militar acompanhou seu enfraquecimento diante dos anseios por um Estado Democrático de Direito e intenso movimento por eleições diretas. Com momento intensamente marcado por mobilizações sociais, sindicais e estudantis, tais grupos recorrem à atenuação da opressão militar para insurgir contra o autoritarismo, a coerção e a violência.

Diante disso, a educação teve importância substancial na Constituinte de 88, sendo a mais extensa na matéria em comparação a todas as Constituintes anteriores. Isso propicia o desenvolvimento amplo do direito na CF, que assegura questões caras à

sociedade brasileira, como o acesso à educação e a permanência nas instituições, além da obrigatoriedade estatal de prover pré-escola e creche às crianças.

Em sintonia com o momento de abertura política, o espírito do texto é o de uma "Constituição Cidadã" que propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (art. 206, I). Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, III).

(VIEIRA, 2007, p. 304)

Ao manifestar o “dever” do Estado em prover creches e instituições pré-escolares, é necessário ressaltar outro avanço da Constituição Cidadã: a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio” (art. 208, II, BRASIL, 1988) – lavrando constitucionalmente a oferta gratuita de determinada modalidade de ensino.

O anseio pela mudança de política educacional do período se manifesta nos documentos com incentivos à criação de programas como Educação para Todos: caminhos para mudança e o I Plano de Desenvolvimento da Nova República 1986 - 1989. Neste sentido, um aspecto importante desta elaboração é a contribuição de diversos atores da sociedade. Para a educação, por exemplo, contou-se com a participação de pessoas ligadas ao campo educacional, o que caracterizou o esforço em tornar a Constituinte representativa e participativa.

Em complemento à descrição feita na introdução do presente capítulo, é necessário mencionar a Educação Superior na Constituição de 1988. Tem-se que esta modalidade de ensino na Constituição Cidadã é descrita como um direito constitucionalmente estabelecido, com a devida preservação ao princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, além de sua autonomia

didático-científica (Art. 207/CF 1988) – sendo a primeira Constituição a tratar da autonomia universitária.

Ademais, na perspectiva da aplicação do modelo de Bem Estar Social, cujo objetivo principal é a redução de desigualdades, o Brasil estabelece uma política de acesso público ao ensino superior gratuito e de qualidade - amplamente executada pelas Universidades Federais e públicas no geral, como as estaduais. E, seguindo esta compreensão, Piketty (2014) considera que, em termos de execução de política pública, a saúde e a educação representam as melhorias mais reais e notáveis na condição de vida das populações ao longo dos séculos. No contexto brasileiro, pode-se incluir, ainda, o fato de que diversas universidades públicas apresentam indicadores de referência internacional, produção científica e inovação tecnológica, o que garante mais de 90% da produção acadêmica do país (SANTOS, 2018). Em complemento à colocação de Piketty, Chaves e Almeida (2020) estabelecem o acesso à educação como preponderante na redução de desigualdades, mas reforçam na análise a realidade distante do Brasil em termos de acesso adequado aos meios de garantia de vida, como saúde, educação, renda mínima e saneamento básico.

### **1.8. Contexto Geral da Educação na Constituição Federal de 1988 e no financiamento público após aprovação do Teto dos Gastos**

Em vista do exposto, deve-se ressaltar a importância do conhecimento relacionado à forma como o direito da educação se apresenta na Constituição de 1988 – uma vez que esta representa o aparato jurídico-institucional do país, com regência à administração pública e sua incorporação à sociedade. A observância frente à forma como a educação se apresenta no decorrer da história do Brasil caracteriza parte significativa da forma como se interpreta sua existência atualmente, devido ao seu grau de consideração na determinação jurídica nacional.

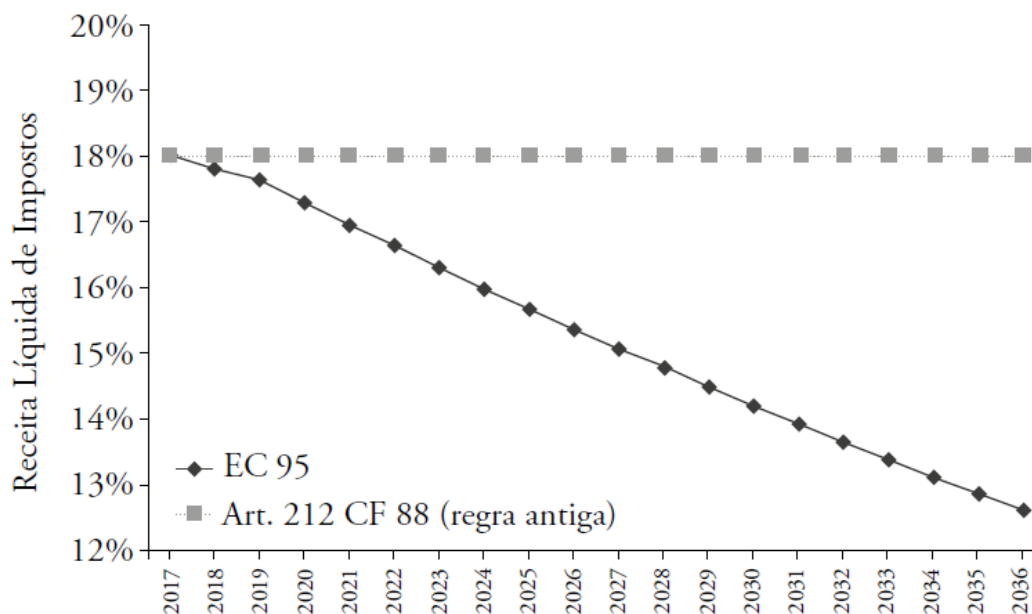
Por este ponto de vista, a educação na Constituição Federal de 1988 representa certas contradições. A mais notável é a extensividade da matéria educacional na CF, em que a demonstração de relevância é clara, mas os recursos destinados ao custeio e financiamento de tal serviço, tanto para sua manutenção como expansão, são irrisórios – especialmente no que se refere a sua posição na política fiscal vigente no país. Tendo seu ponto de partida no ideal fiscalista do Estado, a influência recebida do Consenso de

Washington e cartilhas do Fundo Monetário Internacional, atrelada à grave consequência desta concepção, mantém a educação pública e a sociedade brasileira condicionadas a um padrão social que relativiza a importância da formação educacional (MARIANO, 2017). Logo, o Brasil se torna propositalmente afastado do modelo de proteção social em que o sistema educacional integrado às relações econômicas entre agentes – como no mercado de trabalho, por exemplo – é capaz de retornar ao país, seja em crescimento mais expressivo, estabilidade econômica e/ou melhor distribuição de renda.

Neste contexto, importa mencionar o panorama educacional do Brasil na atualidade. Busca-se, com isso, demonstrar o escopo estrutural e financeiro no qual a educação, direito fundamental, está situada. Um dos anos de referência será o 2016 – ano de aprovação da EC n. 95 – em vias de garantir que seja feita uma análise contemporânea da situação da educação pública brasileira.

Para atingir esta finalidade, é necessário destacar o nível do congelamento dos gastos com a educação após o Teto dos Gastos. O Novo Regime Fiscal propõe o gasto mínimo da União em 18% da receita líquida de impostos de 2017, reajustado pela inflação. Isto é, os gastos da educação atualmente estão fixados no mesmo patamar de 2017, embora a necessidade por novas instituições de ensino atrelado ao crescimento populacional não tenha reduzido. Para Rossi e Dweck (2016), este percentual limitado, além de constitucionalmente errôneo, ainda será defasado com o decorrer dos anos, uma vez que o mínimo de gastos passará de 18% em 2017 para 15,7% em 2026 e 12,6% em 2036, como demonstra o gráfico 1.

Gráfico 1: Mínimo de gastos para manutenção e desenvolvimento da educação



Fonte: Rossi e Dweck (2016)

Esta simulação abrange não somente os gastos referentes à educação, como também de outros gastos federais impactados pela EC 95/2016.

Os outros gastos federais (excluindo previdência e juros) que eram 7% do PIB em 2015 serão de 0,6% do PIB em 2036, o que não parece tecnicamente, tampouco politicamente, factível. Considerando uma improvável estabilização do gasto com a previdência em 8,5% do PIB, com um exercício aritmético simples e um crescimento econômico médio de 2,5% mostra-se que é impossível — matematicamente impossível — o Brasil chegar em 2036 com um maior nível de gasto com saúde e educação em proporção ao PIB [...]. Isso porque, de acordo com a simulação, em 2036 o gasto primário do governo total será de 12,3% do PIB; se os gastos como previdência somarem 8,5% do PIB, sobram apenas 3,8% do PIB, número inferior aos atuais gastos com educação e saúde, em torno de 4% do PIB em 2016.

(ROSSI; DWECK, 2016, p. 4)

Diante disso, o cenário no qual a educação pública brasileira está inserida é preocupante e desafiadora em termos de financiamento. A contradição deste fato não está somente na deliberação constitucional de que a educação deve ser financiada em sua completude, mas também contradiz o Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014,

devido ao seu caráter expansionista (ARAÚJO, 2017 *apud* ROSSI *et al*, 2019, p. 13). Segundo os autores, outras deliberações legislativas são ultrapassadas pela EC 95/2016, uma vez que o congelamento de gastos impede seu financiamento, o que caracteriza um retrocesso.

Há um retrocesso flagrante na trajetória percorrida pelo país na busca por materializar o direito fundamental à educação, desde a CF/88 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, passando pela aprovação do Fundeb em 2007, pela Lei do Piso em 2008 e pela EC59, em 2009, demonstrando o arcabouço legal de conquistas no período recente que culmina com a aprovação do Plano Nacional de Educação (CARA; PELLANDA, 2018). Ao impedir a ampliação da oferta educacional, a austeridade representada pela EC 95 impede o cumprimento das metas e estratégias previstas no PNE.

(ROSSI; DWECK, 2018, p. 13)

Trata-se, portanto, de uma política de austeridade comprovadamente ineficaz, em que seus impactos e consequências podem agravar a situação da educação brasileira e reduzir seu desempenho. Como visto, a utilização de desse formato de política envolve uma série de fatores cuja aderência à sociedade a insere em um ciclo arriscado que, no caso brasileiro, sujeita a educação à asfixia e ao consequente sucateamento – especialmente a educação superior.

Isso é justificado pela lógica utilizada na composição de uma regra fiscal como o Teto dos Gastos. Seguindo o padrão da lógica austera, seu papel no corte de gastos em um cenário de instabilidade demonstraria a credibilidade do governo, melhorando as expectativas e, assim, atraindo maiores investimentos, consumo e capital estrangeiro. Os resultados seriam a diminuição da dívida pública e a retomada do crescimento econômico. No entanto, a tese da contração fiscal expansionista não funciona de acordo com os pressupostos keynesianos, uma vez que os cortes de gastos em momentos de crise são prejudiciais à retomada do crescimento. Com isso, deve-se pensar no processo contrário: com a economia aquecida, o corte do governo não teria impacto tão profundo. Já durante a crise, a busca por superávits fiscais submeteria o setor privado a mais déficits, causando maior dificuldade na retomada do crescimento. O círculo vicioso da austeridade mostra o seguinte resultado: a redução dos investimentos públicos gera a redução da demanda privada que, por sua vez, terá impacto macroeconômico com a diminuição do crescimento



do PIB e redução da arrecadação fiscal, causando a piora no resultado primário. A busca pelo superávit a partir da política de restrição dos gastos gerou exatamente aquilo que se buscava evitar. Segundo a crítica de Serrano e Braga (2006) à falaciosa “contração fiscal expansionista” vista nos Estados Unidos, é possível adaptar a análise à economia brasileira e reafirmar que o uso inadequado de instrumentos fiscais e monetários não geram crescimento ou estabilidade, apenas provoca maior dependência e aprofunda crises.

Na avaliação da literatura econômica, existe uma quantidade significativa de pesquisas que demonstram o mito da austeridade fiscal a partir da análise de países europeus selecionados, e concluem que a consonância de políticas econômicas não permite estabelecer o impacto do ajuste fiscal como política principal na recuperação econômica desses.<sup>1</sup> Ressalta-se, ainda, a temporalidade da execução das políticas, cujo resultado positivo foi demonstrado passado o período de recessão – reforçando a teoria keynesiana. Essa discussão tem continuidade no capítulo seguinte, no qual está descrita parte da teoria econômica que embasa a argumentação e um breve apresentação sobre a política fiscal do Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes, ver Rossi, Dweck e Oliveira (2019)

## **CAPÍTULO 2: Teorias do Orçamento Público e Política Fiscal na Destinação de Recursos para a Educação Superior Brasileira**

A década de 1980 foi de substancial importância para a educação no Brasil, cuja culminância ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, garantindo um papel fundamental à educação e o seu fornecimento pelo Estado brasileiro. Destarte, o processo de redemocratização trouxe ao país conceitos caros como a participação do Estado na redução da desigualdade social através da oferta de bens públicos e a proteção aos direitos da população. Um deles é o direito à educação pública, como dita o art. 205 da Constituição Federal de 1988. Neste escopo, as Universidades Federais são incluídas no art. 207 da Constituição, que estabelece sua autonomia didático-científica e administrativa, cuja gerência financeira obedece às determinações do Ministério da Educação e de seus respectivos Conselhos Superiores, lavrados em lei.

Apesar das conquistas da década de 1980, a década seguinte inicia um processo de redução do papel do Estado na economia através de políticas fiscais restritivas que se potencializam nas décadas posteriores. Neste sentido, a viabilização dos direitos descritos na Carta Magna fica restrita ao cumprimento de um orçamento fiscal cuja prioridade passa a ser um resultado equilibrado e, até mesmo, superavitário. Isso afeta o *modus operandi* do Estado em diversas áreas, inclusive na educação.

Assim, se por um lado a Constituição Federal declara que a educação é um dever do Estado, as leis orçamentárias que são formuladas nos períodos seguintes, impõem um limite fiscal que se coloca acima deste dever. Essa é uma percepção detentora de uma base teórica determinante na análise das finanças públicas no Brasil, a Teoria Marginalista. Neste contexto, o suporte da Teoria seguindo pressupostos específicos mantém o padrão de financiamento público e, conseqüentemente, todos os serviços de sua incumbência, dependentes de repasses financiados pela arrecadação tributária. Logo, seguindo este raciocínio, nenhum gasto pode ser executado sem a dotação de recursos preliminares, especialmente os advindos dos tributos.

Cabe ressaltar que um dos pressupostos principais aplicados nesta interpretação é a Lei de Say, que determina a relação entre a oferta e a demanda de uma economia. Isto é, segundo Ferreira (2012), o pressuposto se baseia na ordem em que “a oferta cria sua própria demanda, ou seja, a ação de produzir cria uma renda correspondente que seria

destinada à compra dos bens e serviços produzidos, correspondendo a uma demanda de igual valor” (FERREIRA, 2012, p. 23).

No entanto, existem contradições referentes à formalização contábil dos dados de impacto macroeconômico nas finanças públicas, o que afasta a interpretação não somente da contraposição proposta por teorias alternativas/heterodoxas, mas também da análise técnica própria da Teoria Marginalista que conecta o déficit público ao impacto fiscal da economia, segundo Rodrigues (2010).

Em segundo lugar está uma aparente incompreensão do alcance instrumental das contas públicas, caso estas sejam consistentes e completas. Dados contábeis de déficit não são *per se* indicadores de impacto fiscal macroeconômico, ou seja, não revelam em seus valores, sejam eles deficitários ou superavitários, se o impacto fiscal do governo como um todo é expansionista ou contracionista. Este, afinal, está no centro das discussões sobre um eventual impacto inflacionário do setor público, ou mesmo sobre a importância deste para o crescimento econômico.

(RODRIGUES, 2010, p. 10)

Essa é uma avaliação que recorre às raízes teóricas para exemplificar o motivo da restrição aos gastos públicos que, tendo origem na Teoria Marginalista, preza pela tendência ao equilíbrio de pleno emprego estruturado pelas forças da economia de mercado, além do uso eficiente de recursos escassos e estabilidade de preços. Qualquer outro fator que desequilibre este modelo é entendido como falha de mercado, no qual a solução ao desequilíbrio causado pelas flutuações se encontra no longo prazo por suas próprias flutuações que naturalmente tendem ao pleno emprego. Porém, no que tange à ação do governo nesta abordagem, este seria funcional, apenas, na organização de bens públicos e monopólios naturais. Isso significa que a tentativa do governo em estabilizar a economia evitando oscilações causaria mais instabilidades (RODRIGUES, 2010).

Com relação à educação, outro fator característico da utilização desta base teórica está na Teoria do Capital Humano, em que a educação é central na determinação dos rendimentos individuais, uma vez que a Teoria Marginalista inicialmente formulou o equilíbrio do mercado de trabalho com base na mão de obra homogênea. Visto que não é possível justificar a mesma produtividade do trabalhador por salários equilibrados, a

Teoria do Capital Humano surge para mitigar este aspecto, de forma que “todo esforço necessário ao aumento das habilidades do trabalhador colabora para aumentos de produtividade e, em decorrência, aumentos de salários reais.” (FERREIRA, 2012, p. 31). Neste caso, no arcabouço neoclássico, essa abordagem igualmente serve para justificar os padrões de desigualdade de renda. Para Ferreira (2012), o aumento da dotação é descrito da seguinte forma:

De acordo com a teoria do capital humano, a escolha intertemporal de cada indivíduo que define o seu acúmulo de educação é determinante para a melhora de sua dotação inicial e, assim, o resultado de sua troca no mercado de trabalho. A ideia concernente a isso é que os ganhos de produtividade gerados pela educação representam aumentos de produção por trabalhador, garantindo um produto de pleno emprego maior com o mesmo estoque de trabalhadores e, em decorrência, uma renda da economia maior que será apropriada pelos detentores dos fatores. (FERREIRA, 2012, p. 30)

Neste contexto, a limitação da decisão de política fiscal com base nesta abordagem teórica é factível, tanto em vias da observação do comportamento da demanda agregada nos últimos anos, quanto pelos resultados do governo em crescimento e manutenção. O Estado se torna, assim, um promotor de políticas restritivas e austeras com base em uma abordagem teórica que já encontra meios alternativos e aplicação empírica desde a popularização do Princípio da Demanda Efetiva da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda de Keynes (2012) e do Princípio da Demanda Efetiva de Kalecki (1977). As teorias subjacentes a essas dão continuidade e propõem novas discussões na temática. No entanto, este trabalho usa como base os Princípios supracitados. Cabe, portanto, mencioná-los a seguir.

## **2. Princípio da Demanda Efetiva**

### **2.1.1. Michal Kalecki**

O Princípio da Demanda Efetiva com base na Determinação do Produto Nacional de Michal Kalecki é uma teoria importante na demonstração da ênfase das relações sociais entre capitalistas e trabalhadores, com base contábil que parte da economia departamental.

A partir disso, Kalecki explica que, com três departamentos produtivos (*i.* bem de consumo do trabalhador; *ii.* bem de consumo do capitalista e; *iii.* bem de investimento/capital), a definição da economia total será a soma dos três departamentos. Na análise, a primeira hipótese será a de que trabalhadores não poupam. Ou seja,

$$W = C.w \quad (1)$$

Onde

$W$  = Salários;

$C$  = Consumo;

$w$  = Parcela do salário no consumo.

Isto é devido ao consumo integral dos seus rendimentos derivados do trabalho. Já os capitalistas consumirão com aquilo que ganham em lucros, de acordo com a seguinte equação.

$$P = I + C.k \quad (2)$$

Este é um fator importante no PDE de Kalecki, já que a primeira decisão autônoma é o gasto, a decisão de gastar. O lucro será, nesse contexto, *ex post*, atuando como resultado dos gastos (a primeira decisão). Isso levará a uma conclusão básica do Princípio da Demanda Efetiva kaleckiana, que diz que os capitalistas podem escolher como vão gastar, mas não quanto vão ganhar, devido ao caráter dual do investimento.

Em uma economia aberta e com governo, Kalecki define a demanda agregada como a seguinte equação, que estrutura a hipótese do saldo positivo da Balança Comercial seja compreendida em seu Princípio.

$$Y = I + C.k + C.w + G + X \quad (3)$$

Onde

$Y$  = Produto nacional;  
 $I$  = Investimento;  
 $Ck$  = Consumo dos capitalistas;  
 $Cw$  = Consumo dos trabalhadores;  
 $G$  = Gastos do Governo;  
 $X$  = Exportações.

Mais detalhadamente, tem-se que, em equilíbrio, o produto será definido pela soma do Investimento somado o Consumo dos capitalistas, com as Exportações líquidas e o Déficit do Governo (diferença entre o gasto do governo e os tributos), como demonstra a equação 4:

$$P = (I + C.k) + (X - M) + (G - T) \quad (4)$$

onde os gastos dos agentes, superávit da Balança Comercial e resultado deficitário do governo incentivam o crescimento dos lucros. Para destacar dois resultados importantes, a poupança dos trabalhadores impactará negativamente nos lucros, enquanto o déficit público gera o superávit privado. Para isso, parte do PDE de Kalecki está definido pela soma do Investimento, Consumo dos capitalistas, Déficit Público e resultado superavitário da Balança Comercial, de acordo com a equação 5.

$$P = I + C.k + D.G + B.C \quad (5)$$

Onde

$P$  = Produto nacional;  
 $C.k$  = Consumo dos capitalistas;  
 $DG$  = Déficit do Governo;  
 $BC$  = Resultado superavitário da Balança Comercial.

Por outro lado, a determinação do produto também contará com os salários, já que  $Y = P + W$ . Os salários ( $W$ ), neste caso, serão definidos por

$$W = \alpha Y + B \quad (6)$$

Em que  $\alpha$  será a apropriação do excedente pelo poder de barganha dos trabalhadores, enquanto B será o salário de subsistência (consumo autônomo).

### 2.1.2. John Maynard Keynes

O Princípio da Demanda Efetiva (PDE) de Keynes foi formulado sob o contexto da Crise de 1929. Em um ambiente de alta incerteza, Keynes insere em sua abordagem o elemento da expectativa - o que explica o termo “efetiva” do PDE. Mas, com sua teoria robusta, Keynes busca uma elaboração que contraponha a Lei de Say, cuja definição sobre o fato de que “toda produção gerada em determinado período encontrará correspondente procura” (RODRIGUES, 2010, p. 75) demonstra sua fragilidade a partir do momento em que a economia não está em equilíbrio. Segundo Rodrigues (2010), existe um vazamento da renda gerada que não necessariamente será transformado em investimento.

A crítica que Keynes fez ao princípio da Lei de Say se baseou no fato de que, dentro deste círculo (produto, renda, gasto), a renda não seria toda utilizada para comprar bens e serviços, pois os agentes econômicos entesouravam parte da renda na forma de moeda para fazer frente às incertezas quanto ao futuro<sup>79</sup>. Além disso, para Keynes, nada garante que este entesouramento seria transformado em investimento, pois os fatores que determinam o investimento independem dos fatores relacionados ao entesouramento e a poupança. Dessa forma, quando a empresa toma a decisão de produzir e a renda é “gerada”, uma parte desta renda não é gasta, pois os agentes econômicos, devido às incertezas (não probabilísticas) quanto ao futuro, decidem não gastar. Com isso, ocorre um excesso de produção e as empresas adaptam a produção à demanda existente. Ou seja, existe um vazamento na renda que não necessariamente se transforma na compra de bens e serviços. (RODRIGUES, 2010, p. 75-76)

Em vias explicativas, tem-se que, para o autor, o PDE demonstra que a determinação do emprego ocorre no mercado de bens e serviços, onde se encontram demandantes e ofertantes. Para isso,

$$Z = f(N) \quad (7)$$

em que  $N$  são trabalhadores e  $Z$  o preço da oferta da produção que resulta do emprego.

Além disso,

$$D = f(N) \quad (8)$$

mostra que  $D$ , a relação entre a renda e produto que o empresário espera receber, ao se relacionar com a mão de obra da mesma forma que  $Z$ ,  $D = Z$  determinam a demanda efetiva relativa ao volume de emprego desta economia.

Porém, a determinação do emprego pode estar abaixo do equilíbrio de pleno emprego por diversas questões, como desemprego involuntário. Mas, a principal no PDE de Keynes é a insuficiência de demanda, em função da demanda baixa frente à alta oferta de bens.

A segunda menção de Keynes ao PDE é a preferência pela liquidez, com alta relação com a Lei Psicológica Fundamental. As expectativas, portanto, terão papel crucial na determinação do pleno emprego para o autor, já que o Investimento atribuído ao empresário conta com o retorno das receitas que se espera receber após investir. Adicionalmente, Keynes afirmará que níveis altos de demanda agregada dependem de um agente que impulse o gasto autônomo. Este agente será o governo, cujo efeito variação será superior mesmo que seja feito por qualquer outro agente privado.

Diante de tais definições, pode-se destacar diferenças entre os Princípios de Keynes e de Kalecki. Primeiramente, em questões conceituais, o padrão de Keynes demonstra uma manutenção parcial de conceitos da Teoria Marginalista, algo que não ocorre com tanta expressividade nos escritos de Kalecki, uma vez que sua base teórica marxista influencia sua teoria.

Em termos teóricos, Keynes fortemente considera o papel das expectativas na determinação do produto e, conseqüentemente, da demanda agregada, enquanto Kalecki dará ênfase aos gastos. Isto é, diante de uma expectativa de recebimento de lucros após o investimento, o empresário determinará quanto de mão de obra pode empregar para atingir aquele resultado. Essa decisão determinará a renda e o produto em Keynes.

Para Kalecki, a primeira decisão é a de gastar. A decisão de gasto determinará os lucros, junto à determinação de renda e produto. A atuação de todos os agentes na economia com resultados específicos terá o ímpeto para aumentar os lucros, com determinação unilateral das receitas pelo gasto.



Diante disso, a compreensão do princípio básico de uma economia capitalista que tem o Estado como ente soberano frente à capacidade de formular política econômica a partir da possibilidade de criação de poder de compra – como em qualquer economia monetária – sua decisão de gastar é, portanto, autônoma.

A interpretação deste trabalho analisa à luz dos Princípios anteriormente descritos e, logo, observa a responsabilidade do Estado brasileiro em manter a educação pública ofertada à população de forma adequada financeiramente, visto que suas restrições monetárias são inexistentes. O que existe, no entanto, é um arcabouço legislativo que condiciona a atuação estatal à limitação e restrição desnecessariamente. As implicações e consequências deste formato são expressivas, principalmente na análise recente do financiamento de políticas sociais e – como é o foco deste trabalho – no financiamento da educação pública superior. Este tópico será explorado a seguir.

## **2.2. Política fiscal e financiamento das Universidades Federais do Brasil**

O orçamento fiscal das Universidades Federais sofre redução paulatinamente nos últimos anos, diante da restrição imposta aos gastos do governo a partir da orientação ao corte de gastos que se inicia, mais expressivamente, em 2014, segundo as recomendações do Tribunal de Contas da União, que foram atendidas. A acentuação deste padrão acontece com o Teto dos Gastos. Isso acontece independentemente dos compromissos assumidos por essas instituições, principalmente a partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que gera, em muitos casos, aumentos na demanda por recursos.

Assim sendo, se por um lado observa-se um aumento na demanda por esses recursos, por outro, a política fiscal restritiva, as leis fiscais das últimas décadas e a alta nos preços colocam o gestor universitário diante de um *trade-off* entre a execução do orçamento e as demandas institucionais para fazer a Universidade cumprir o seu papel na sociedade.

Em vias de possibilitar a análise à luz deste ponto de vista, as seções seguintes se debruçarão a explicar os aspectos teóricos que tratam do papel da inflação sobre as contas do governo, especificamente os chamados efeitos Tanzi e Patinkin. Adiante, será feita uma breve contextualização da política fiscal brasileira sob a égide da Lei de

Responsabilidade Fiscal. E, por fim, a proposta é relacionar os efeitos inflacionários sobre os orçamentos das Universidades entre 2014 e 2021.

### 2.2.1. Impacto Inflacionário no Resultado Fiscal do Governo

A contabilidade fiscal descreve que o resultado entre os gastos e a arrecadação tributária deve se igualar à variação da base monetária mais a variação da dívida mobiliária, de forma *ex post*, conforme equação 1:

$$G_t - T_t = \Delta BM_{t-1} + i\Delta D_{t-1} \quad (9)$$

Onde

$G_t$  = Gastos do governo no tempo presente

$T_t$  = Tributos no tempo presente

$\Delta BM_{t-1}$  = Variação da Base Monetária

$i\Delta D_{t-1}$  = Variação da Dívida Pública mais Juros

O lado esquerdo da equação apresenta o resultado acima da linha que descreve as rubricas referentes a despesas de capital e de custeio menos a arrecadação tributária. E o lado direito da equação, chamado de estatística abaixo da linha, apresenta a variação da base monetária e da dívida pública em títulos decorrentes do resultado obtido no lado esquerdo. Importa ressaltar que não há dependência mútua entre a execução dos gastos e a arrecadação de tributos, visto que o gasto ocorre via Conta Única do Tesouro pela emissão de débito/moeda.

O orçamento do governo, composto em sua maioria, pelas receitas tributárias e pelos gastos correntes e de capital, numa situação de alta inflação pode ter resultados diferentes em termos nominais e reais. Nesse sentido, a inflação impacta tanto o lado das despesas, quanto o lado das receitas governamentais e, conseqüentemente, o resultado fiscal. Nas décadas de 1970 e 1990, os estudos relativos ao impacto da inflação nas contas do governo ficaram conhecidos como efeito Tanzi e efeito Patinkin<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Vide Tanzi (1977) e Patinkin (1993).

Os efeitos Tanzi e Patinkin trouxeram algumas contribuições para análises da macroeconomia do setor público e finanças públicas, especialmente do Brasil. Isso porque, por definição, o efeito Tanzi tem como característica principal a atribuição do valor do impacto inflacionário às receitas fiscais, a partir da combinação entre as taxas de inflação e a arrecadação fiscal, devido à perda de valor real decorrente do intervalo de tempo entre o fato gerador e o recolhimento do tributo (RODRIGUES, 2010, p. 42). O Efeito Patinkin se refere ao impacto da inflação nos pagamentos que são realizados pelo governo, partindo da concepção de que o empenho da despesa (gasto) ocorre num tempo  $t$  e a liquidação desta despesa (pagamento) ocorre no período  $t+1$ , período este que está submetido a um efeito inflacionário, sendo assim, no fim do exercício a inflação causaria uma redução real do déficit público (REZENDE, 2001, p. 284).

O resultado descrito pelo Efeito Patinkin a respeito da redução real do déficit fiscal do governo, na realidade, não se observa no âmbito legislativo devido às demais regulações, como se verifica no caput do art. 92, inciso V, e no caput do art. 136, inciso I da lei 14.133, de 1º de abril de 2021 (conhecida como Lei de Licitações). A lei prevê a obrigatoriedade nos contratos da administração de critérios de repactuação e atualização monetária sem que os reajustes previstos dependam de termos aditivos. Tais determinações permitem justamente corrigir os valores pela inflação observada naquele período. Logo, elimina essa suposta redução do déficit descrita no efeito Patinkin.

O estudo do impacto da inflação no orçamento público brasileiro realizado por Bacha (1994) revelaria que no Brasil estaria ocorrendo o efeito Patinkin, ou Tanzi às avessas, no qual os tributos do governo seriam indexados pela inflação, com a arrecadação em termo reais, mas as despesas públicas seriam realizadas em seus valores nominais. Ou seja, sofreria a corrosão da inflação até o momento da sua efetivação. Nesse sentido, Bacha (1994) afirma que o governo teria um ganho real camuflado pela inflação<sup>3</sup>. Em suma, os efeitos supracitados descrevem formas de análise que permitem verificar manobras e ferramentas que os governos poderiam utilizar para reduzir seu déficit fiscal através do impacto inflacionário. Nesta avaliação, pode-se considerar que o histórico das taxas de inflação brasileira e seu impacto na política econômica permitem observações

---

<sup>3</sup> Dessa forma, Bacha (1994) afirma que, no momento da estabilização dos preços (e contenção da inflação), os gastos públicos do Brasil estariam estáveis, mas as receitas tributárias poderiam sofrer uma queda, o que levaria a um resultado deficitário em decorrência da elevação dos preços. Para mais detalhes, consultar Rodrigues (2010).

teóricas e empíricas amplas, visto sua volatilidade e efeitos internos correlatos aos externos. Choques e crises externas fazem parte das análises macroeconômicas recentes, como durante a fase de estabilização entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990, com o lançamento do Plano Real.

Observa-se, nesse exemplo, como se integram, no novo enfoque fiscal, dois pólos até então dicotômicos de explicação da inflação brasileira: o conflito distributivo e o déficit orçamentário. A diferença é que, no enfoque deste texto, o conflito se manifesta não na disputa entre salários e lucros por uma fatia do produto, mas na disputa entre os grupos de interesse por uma fatia do orçamento. A soma das fatias desejadas é maior do que as receitas fiscais disponíveis. A inflação “resolve” o conflito de duas maneiras: diminuindo o tamanho das fatias efetivamente distribuídas e gerando o imposto inflacionário necessário para cobrir a diferença remanescente entre o gasto efetivo e a arrecadação de impostos.

A conclusão é que a resolução, sem uso da inflação, do conflito fiscal brasileiro envolve decisões políticas fundamentais sobre a composição do gasto público: o Governo Federal tem que transferir para outras esferas governamentais ou para o setor privado boa parte de suas exageradas atribuições atuais, para que possa especializar-se com vantagem nas funções que de fato lhe cabem num novo modelo de desenvolvimento com inflação sob controle.

(BACHA, 1994, p.13)

Porém, a interpretação de Bacha (1994) não cabe no molde deste trabalho em sua completude. Isso porque o que se considera é que o papel do gasto do governo é de importância máxima na economia, visto sua capacidade de emissão de débitos sem necessariamente recorrer aos recursos arrecadados da tributação, gerar inflação e tampouco incorrer em inadimplência com o setor privado (WRAY, 2003, p. 94). A razão disso está no fato de que o Estado é o único ente da economia capaz de atuar com autonomia plena sobre seus recursos e destinação da renda, uma vez que seus déficits são a norma prática e teórica de uma economia moderna que opera à base de moeda fiduciária, “a única moeda aceita em última instância em pagamento de tributos” (WRAY, 2003, p. 96), como a brasileira, cujo monopólio pertence ao Estado. Por isso, é possível que haja expansão da oferta monetária via expansão de gastos – já que o processo ocorre

naturalmente – com articulação suficiente entre a política monetária e a destinação de recursos para a educação e demais serviços (DALTO *et al*, 2016).

No entanto, sua colaboração será útil na análise do extenso processo de estabilização inflacionária do Brasil, que propiciou a expansão de estudos de mensuração e análise empírica dos efeitos no orçamento público. Portugal e Portugal (2001), ao estudarem sobre os efeitos da inflação sobre o orçamento do governo empiricamente, ressaltam a particularidade brasileira com o déficit público baixo em relação à alta inflação. O resultado dessa possibilidade é justificado pela indexação articulada do sistema tributário que, motivado pela longa convivência com a elevada inflação, demonstrou uma espécie de anulação dos impactos, algo que não foi visto em outros países em conjunturas similares (PORTUGAL; PORTUGAL, 2001, p. 240).

### **2.2.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Contas Públicas**

A política fiscal brasileira, no contexto histórico recente, demonstra tendências específicas de uma economia com objetivos pautados no ideário de saúde das contas públicas. Para isso, a exigência por uma jurisdição que tornasse tal objetivo uma forma de atuação gerencial mostrou-se mais intensa, principalmente a partir dos reflexos do efeito contágio das crises do México (1994), Asiática (1997) e da Rússia (1998). Inclusive, acentuou a necessidade de demonstrar que o Brasil era um país crível o suficiente para receber empréstimos e ativos estrangeiros (PIVATO, 2018). No entanto, parte do incentivo à realização de uma política fiscal restritiva surge no governo de Itamar Franco (1992 - 1994), embora já houvesse incentivo desde a década de 1980. Com Ministério da Fazenda sob gestão de Fernando Henrique Cardoso, a busca por um diagnóstico da inflação brasileira concluiu que havia um problema de inércia e déficit público, impulsionando a discussão sobre a criação de novas leis que os controlassem.

Essas discussões se solidificaram no período seguinte, especificamente a partir da criação e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000). O diagnóstico associou o impacto inflacionário e a manutenção de capitais de curto prazo no país como fatores significativos à época, uma vez que os governantes buscavam evitar reflexos graves do contágio das crises externas (TERRA, 2011 *apud* PIVATO, 2018). Isso é notado quando se avalia a política econômica utilizada pelo então

presidente, Fernando Henrique Cardoso<sup>4</sup>. Partindo da adoção do tripé macroeconômico, no qual estão integradas o Regime de Metas de Inflação (RMI), câmbio flexível e superávit primário, o controle das contas públicas se tornou um dos pilares do funcionamento macroeconômico no mandato de FHC. Trata-se de uma ação que, embora os devidos esforços tenham sido aplicados na política interna, nenhum resultado relevante foi observado, devido ao prolongamento da crise da Rússia. Após uma política de aumento das taxas de juros, seu reflexo no escalonamento da dívida pública e déficit nas transações correntes demonstrou deficiência de arcabouço macroeconômico para os agentes privados e detentores de expectativas, o que causou maior dificuldade de recuperação (FERRARI FILHO; TERRA, 2012).

Diante de diversos aspectos econômicos diretamente relacionados à política fiscal, as leis que a regem são fator próprio de seu escopo. Como um dos fortes componentes do regime, a LRF tem seu foco principal na busca pela regência dos entes federativos na atuação fiscal com a intenção de implementar uma regulação que estabeleça uma relação que pressuponha “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (Lei Complementar nº 101/2000, art. 1, inciso I). A partir desse objetivo, a LRF prevê ações específicas dos gestores públicos, tais como a prevenção de riscos e correção de desvios que impactem o equilíbrio das contas públicas (Lei Complementar nº 101/2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal busca “assegurar o equilíbrio financeiro-orçamentário do orçamento público, reforçando as diretrizes de política macroeconômica voltadas para sinalizar ao mercado que o país possuía credibilidade para a atração de investimentos internacionais” (OREIRO et al., 2003; GARCIA, 2012 *apud* PIVATO, 2018, p. 10). Em vista disso, importa inserir na análise a carga de características com forte apelo ético na criação da Lei. O uso da palavra “responsabilidade” - geralmente empregada em ações humanas - explicita atitudes envoltas naquilo que é prudente e equilibrado. Ao atrelar a credibilidade à responsabilidade a partir de uma lei intitulada daquela forma, qualquer avaliação de gestão acrescenta o ideário de que um gerenciamento *responsável* será feito dentro da norma de *responsabilidade*, o que exclui

---

<sup>4</sup> Diante do sucesso do Plano Real na estabilização de preços, Fernando Henrique Cardoso candidatou-se e conseguiu a eleição da Presidência da República, em 1994, e a reeleição em 1998.

outras vertentes do debate teórico sobre mais possibilidades de atuação frente ao recurso público e formulação de política macroeconômica.

Com outras políticas e leis que restringem o orçamento de entes federados (como a Emenda Constitucional n. 95/2016, por exemplo), o orçamento das Universidades Federais percebem o impacto em diversas frentes, tanto no repasse de recursos para manutenção e ampliação das instituições, como na restrição legislativa que limita o gestor público. No contexto da gestão universitária, pode-se mensurar tais efeitos não somente tomando os dados disponíveis em série temporal como referência, mas também na percepção cotidiana da Universidade Pública. Isso pode ser visto em aspectos práticos, já que a necessidade por manutenção estrutural e pessoal apresenta de forma célere seus sinais de insuficiência, trazendo aos olhares da sociedade à real situação das universidades federais, que inevitavelmente se atrelam às tensões internas.

Por isso, a descrição da relação do financiamento das instituições federais é válida para compreender o contexto. Diante da legislação existente relativa ao estabelecimento e manutenção das Universidades Públicas - que perpassa a determinação em Conselhos Superiores próprios das Universidades, até a definição constitucional pelo art. 207 (CF/1988) - entende-se que a educação superior pública conta com recursos advindos do Estado, hipoteticamente custeados pela sociedade. Porém, como visto anteriormente, o gasto antecede a arrecadação. Logo, este sentido dado ao custeio da educação é equivocado e incorreto.

O objetivo governamental da expansão da educação pública é também um fator marcante na história brasileira, cujo início documental data da proclamação da República em 1889, com o registro de 14 escolas superiores públicas, administradas pelo Estado. Porém, o Brasil demonstra outro viés no que tange ao custeio da educação pública - especialmente a superior - no contexto recente. Isso porque, embora a Constituição Federal de 1988 determine que a educação é um direito social (art. 6º), incluindo a responsabilização do Estado por sua manutenção, acesso, qualidade e organização, o que se observa é o oposto. Com novas políticas restritivas ao financiamento universitário, o cumprimento dos pontos mencionados será vulnerável frente aos cortes e contingenciamento orçamentário.

### **2.2.3. Expansão das despesas com Ensino Superior: o REUNI**

Para prosseguir na análise do orçamento das Universidades, é necessário mencionar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), iniciado em 2008, sob o decreto n. 6.096/2007, junto de seus impactos e implicações no ensino superior público. Como uma das ações definidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o REUNI teve como objetivo a ampliação do acesso à educação superior pública, atrelado a políticas de permanência e assistência estudantil adequadas ao novo perfil de estudantes após a Lei de Cotas (Lei 12.711/2012).

O Programa surgiu na fase II do projeto de expansão da educação superior no Brasil, intitulado Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), entre 2008 e 2012. Anteriormente, no período de 2003 a 2007, a fase I se deu por meio da interiorização do ensino, criando novas universidades e abrangendo a expansão para áreas fora das regiões metropolitanas. Na fase final (III), feita de 2012 a 2014, o objetivo estabelecido foi a conclusão das obras de novas instituições, além da aplicação de programas de integração e desenvolvimento regional. Segundo Soares *et al* (2009), o Plano foi “instituído em reconhecimento ao papel estratégico das universidades – em especial do setor público – para o desenvolvimento econômico e social.” (SOARES *et al*, 2009, p. 2).

Com isso, o Governo Federal conseguiu expandir o número de universidades federais de 45 para 59, com considerável acréscimo de *campi* entre as instituições, que os levou de um quantitativo de 148 para 321 em 2014. Sob este ponto de vista, considera-se que a expansão intencionada pelo REUNI foi bem sucedida, embora os problemas de operacionalização sejam latentes nas universidades até o presente. Não obstante, o impacto positivo de um programa que objetivou expandir o acesso à educação em um país com alta desigualdade social deve ser analisado de maneira cuidadosa. O Ministério da Educação, no Relatório de Primeiro Ano, reafirma a ênfase no acesso ampliado à educação superior, atrelado à criação de novos cursos.

As universidades federais submeteram suas propostas ao Reuni, com ênfase especial na interiorização que, em conjunto com a oferta de cursos de formação de professores, ampliação de vagas nos cursos existentes, inovação e novos formatos de cursos de graduação representam pontos fundamentais para a mudança do panorama atual do ensino superior no Brasil.

(Ministério da Educação, 2008, p. 6).



Neste contexto, cabe mencionar a fonte orçamentária destinada ao REUNI. No art. 3º do decreto 6.096/2007, o Governo Federal estabelece que é responsabilidade do Ministério da Educação destinar recursos financeiros às Universidades, com diferenciação para cada Universidade Federal, a depender de seus projetos e das iniciativas. Entre as propostas, três ganham destaque na destinação de recursos, que são: i. Construção e readequação de infraestrutura; ii. Compra de bens e serviços necessários ao novo funcionamento da graduação - alteradas com o REUNI e; iii. Despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do Programa. O custeio das ações, no entanto, estava limitado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação.

O objetivo do governo em expandir a oferta das vagas de ensino superior requer a manutenção do orçamento de forma a custear suficientemente as instituições, considerando o próprio desígnio do Programa. Deve-se considerar, ainda, que o caráter dual do investimento estabelece que gastos em investimento estimulam gastos correntes do governo. Por isso, a criação de novas universidades e cursos, seguida da expansão territorial e estrutural após o REUNI, exigiria repasses de recursos públicos superiores ao que as políticas de restrição indicam. Isso é inerente à existência das universidades e inerente à manutenção de um serviço público amplamente utilizado no país.

Neste sentido, apesar da necessidade do REUNI, as regras fiscais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional n. 95/2016 (Teto dos Gastos), impedem o financiamento adequado das instituições públicas de ensino superior, dado que essas, após o Programa, necessitam de repasses superiores ao supracitado pelo resultado fiscal superavitário, como tem sido intencionado pelos governos dos últimos anos.

## **CAPÍTULO 3: Análise dos Indicadores Orçamentários das Universidades Federais do Brasil**

### **3. Avaliação dos Efeitos Inflacionários no Orçamento das Universidades Federais**

A inflação, caracterizada como um “aumento contínuo, persistente e geral dos preços dos bens de uma economia” (DALTO *et al*, 2016, p. 123) pode ser interpretada de acordo com seus efeitos e suas origens. Diante disso, este trabalho interpreta a inflação e a forma como sua pressão não ocorre de maneira a desonerar o Estado, mas sim de forma a transferir seu impacto para a realização da despesa por todo o período, com efeitos sobre o orçamento de todas as unidades de despesa da União, como se observa a seguir.

A análise do impacto da inflação no orçamento das Universidades decorre de duas etapas de trabalho, que se inicia com a seleção e exploração de dados, com finalização na interpretação dos resultados a partir dos efeitos Patinkin e Tanzi. Neste primeiro, os dados foram extraídos da base do Portal da Transparência (Coordenadoria Geral da União), com série temporal do histórico recente, de 2014 a 2021. Esses são, também, todos os dados disponíveis na base especificados de universidade a universidade, por seus códigos de Unidade Orçamentária (Cod/Desc). Para este trabalho, foram selecionadas informações de orçamento referentes a 69 Universidades Federais do país, sendo essas as que estão na tabela a seguir.

Tabela 1: Universidades Federais brasileiras

<b>Unidade Orçamentária (Cod/Desc)</b>
26230 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
26231 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
26232 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
26233 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
26234 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
26235 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
26236 - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
26237 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
26238 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

26239 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
26240 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
26241 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
26242 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
26243 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
26244 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
26245 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
26246 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
26247 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
26248 - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
26249 - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
26250 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
26251 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
26252 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
26253 - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA
26254 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
26255 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO JEQUITINHONHA E MUCURI
26258 - UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
26260 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS
26261 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
26262 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
26263 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS
26264 - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
26266 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA
26267 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA
26268 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
26269 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO
26270 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS
26271 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

26272 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
26273 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - RS
26274 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
26275 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE
26276 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
26277 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
26278 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
26279 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
26280 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
26281 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
26282 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
26283 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
26284 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE
26285 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
26286 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
26350 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
26351 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
26352 - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
26440 - UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS
26441 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ - UFOPA
26442 - UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
26447 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA
26448 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
26449 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI
26450 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA
26452 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALAO
26453 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ
26454 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONÓPOLIS

26455 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA
26456 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO AGRESTE DE PERNAMBUCO
26457 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE DE TOCANTINS

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

A partir disso, a seleção dos dados de orçamento das universidades foi feita com especificação para o orçamento de pessoal e encargos, despesas correntes e investimentos.

Com a finalidade de analisar os valores reais, os dados passaram pela exploração a partir do deflacionamento a preços de 2021 pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Essa escolha se deu por considerar que o IGP-M abrange outros serviços desempenhados pelas universidades, como as relacionadas a finalização de obras e manutenção estrutural - abarcadas pelo índice. Já o deflacionamento dos valores foi feito a partir da equação 2.

$$\alpha \left( \frac{\pi}{100+1} \right) (2)$$

Onde

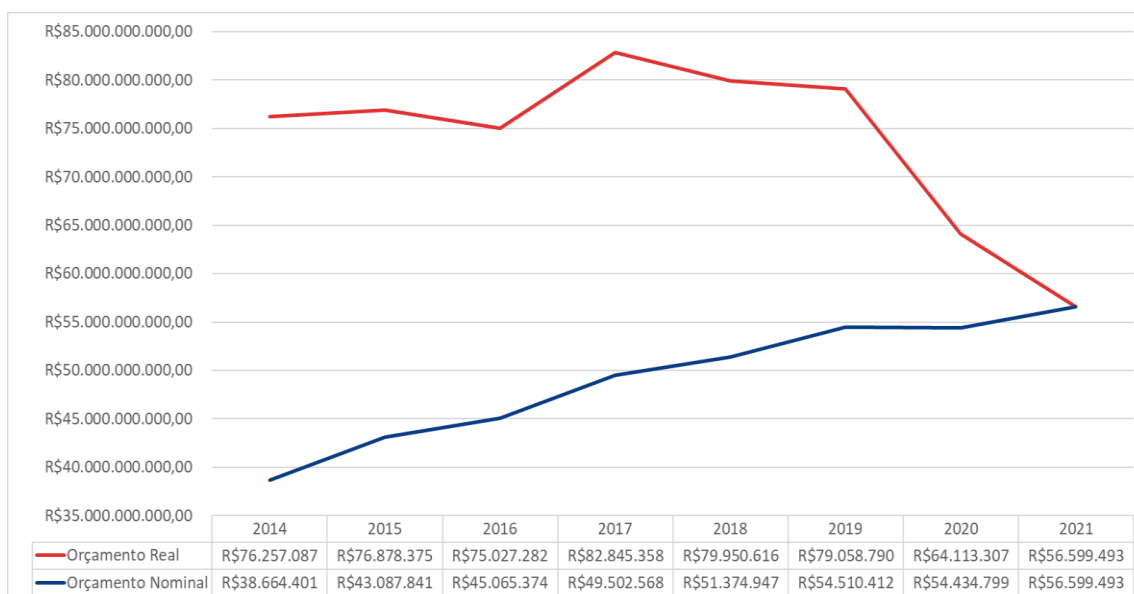
$\pi$  = Inflação do Período

$\alpha$  = Valor Nominal

$\alpha \lambda$  = Valor Deflacionado

$\lambda$  = Fator Acumulado do Índice de Referência

Gráfico 2: Orçamento das Universidades deflacionado pelo IGP-M 2021



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

No gráfico 2, pode-se observar uma queda significativa no orçamento das universidades a partir de 2017, em valores reais. Isso pode ser justificado, por um lado, pelos cortes orçamentários oriundos da opção de política fiscal do governo que afetaram as Universidades Públicas e que já vinham ocorrendo desde o início da década de 2010, mas se intensificaram nos últimos anos. Por outro lado, a alta inflacionária corroeu o poder de compra das Universidades refletindo uma queda nos valores reais das rubricas das instituições de ensino superior.

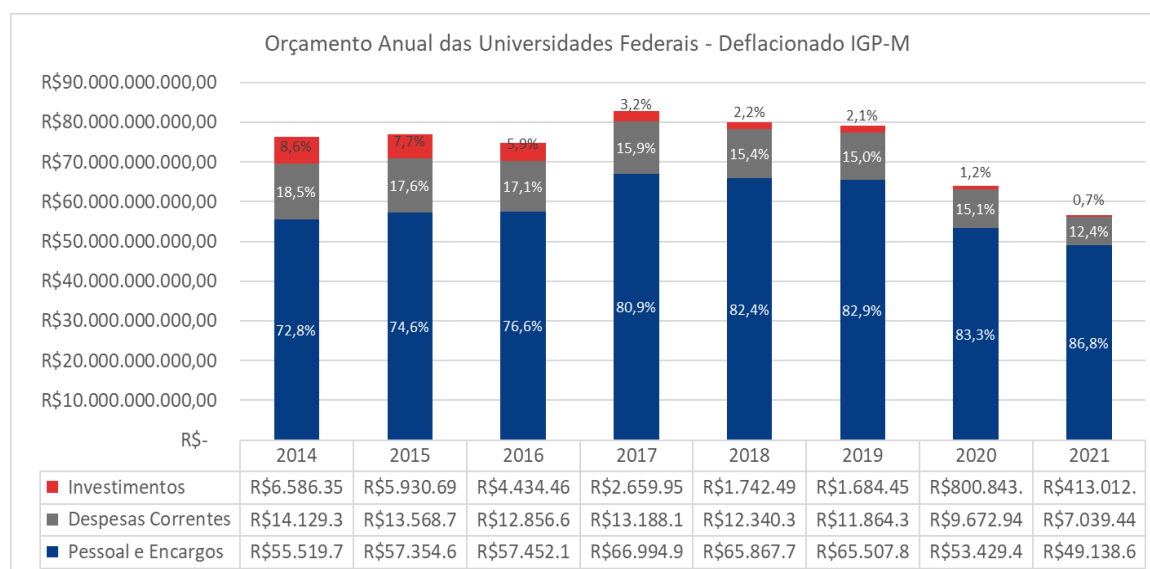
Uma breve comparação entre o quantitativo recebido em 2017 (último ano com recomposição orçamentária) e 2021 apresenta uma diferença redutiva de 32%. Ou seja, o orçamento atual das universidades, mesmo que exista alta demanda e sinais de sufocamento, corresponde somente a 68% do que foi aplicado 4 anos antes. Os cortes gradativos repassados pelo Ministério da Educação desde 2017 impactam fortemente as universidades federais, atingindo frentes de atuação administrativas amplas. Nesse ponto, há de se considerar as rubricas orçamentárias para uma análise ainda mais detalhada, como as ações discricionárias. Dentro de suas especificações, o corte geral no orçamento gera consequências sensíveis e aparentes para toda a comunidade abrangida pelas universidades, tanto a acadêmica/gerencial, como a externa.

No entanto, no decorrer dos anos, é possível verificar relativa constância entre os anos de 2014 e 2015, seguido por um aumento expressivo de 2016 a 2017. O aumento é justificado pelos R\$9 bilhões recebidos pelo MEC na Lei Orçamentária Anual (LOA)

previstos para o ano de 2017, totalizando 7% de diferença<sup>5</sup>. Ainda assim, desde o mesmo ano, novas restrições legislativas e orçamentárias levaram as instituições federais de ensino superior à situação de sufocamento do orçamento.

Para uma avaliação seccionada, a separação entre o orçamento de Pessoal e Encargos Sociais, Investimentos e Outras Despesas Correntes podem ser vistas no gráfico 3.

Gráfico 3: Orçamento Anual das Universidades Federais



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Conforme o gráfico 3, verifica-se a expressividade do orçamento de Pessoal e Encargos que, mesmo comparativamente menor em 2020 e 2021 em relação aos anos anteriores, é parcela importante e necessária ao funcionamento das universidades. Já a parcela referente a custeio e despesas correntes - igualmente cruciais - se depara com uma redução de 2,7% de 2020 a 2021. A essencialidade dos gastos com despesas correntes é evidente à comunidade universitária interna e externa, principalmente após o período pandêmico, cuja demanda por ampliação estrutural e compra de equipamentos para proteção ao vírus (Equipamentos de Proteção Individual - EPI) se intensifica com a retomada à presencialidade das universidades federais após o período de ensino remoto em decorrência do isolamento e distanciamento social necessários no período crítico da

<sup>5</sup> Disponível em: [Orçamento do MEC terá aumento de R\\$ 9 bilhões e subirá 7% em 2017 - MEC](#)

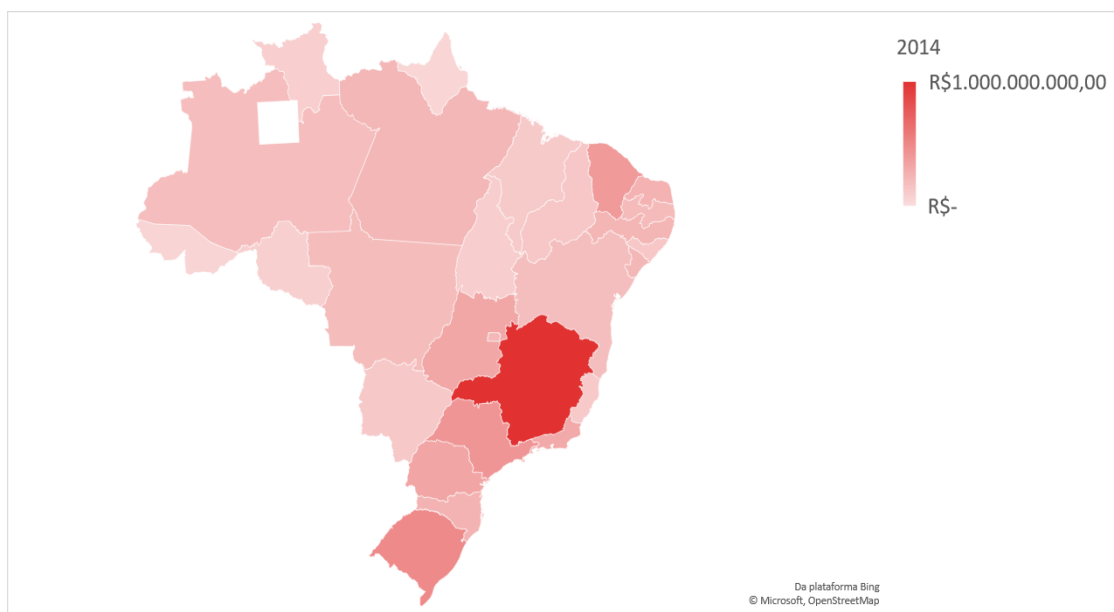
pandemia da Covid 19. Cabe destacar, ainda, a fragilidade com a qual o corpo estudantil retorna aos *campi*, diante das variáveis econômicas e sociais que impactam o cotidiano da população (como o desemprego), especialmente dos jovens, algo significativo para os discentes. Nesse caso, a necessidade por políticas de assistência estudantil mais abrangentes é um fator crítico intrínseco à discussão sobre orçamento.

No que diz respeito ao orçamento de investimento - capital - das universidades, os resultados apresentam seus indicativos de redução incisiva no decorrer dos anos. Na série, 2014 é o ano cujo percentual de capital foi mais expressivo, com tendência a queda nos anos seguintes. Ocupando 8,6% do orçamento total das universidades, 2014 marca o início da redução nesta rubrica, uma vez que nenhum dos anos seguintes demonstra recomposição orçamentária - nem em relação à inflação, tampouco direcionada ao crescimento das instituições. Os sucessivos cortes no orçamento de capital levam as universidades a uma situação dramática em termos de criação de políticas de desenvolvimento institucional e de planejamento, devido à condição de insuficiência de recurso à qual estão submetidas. A variação negativa de 0,9% entre 2019 e 2020, com a acentuação no ano seguinte, frente à redução de 0,2% são suficientes para demonstrar a atual impraticabilidade gerencial com quantias tão inferiores.

Adicionalmente, a referência a todas as universidades do país impõe a representação do recebimento de recursos nos diferentes estados. Embora o REUNI tenha tido a interiorização da oferta de vagas de ensino superior, a desigualdade entre as regiões ainda é uma realidade. Isso pode ser visto pela concentração dos recursos públicos para a educação superior no país, em função da maior necessidade de repasses devido à maior oferta educacional, como pode ser visualizado nas figuras a seguir.

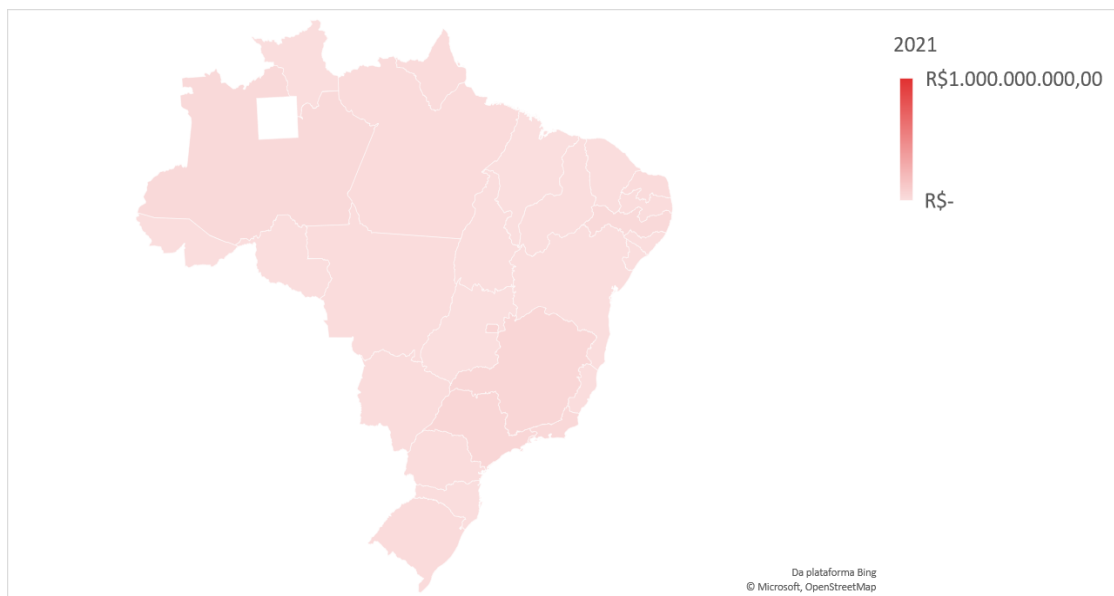


Figura 1: Orçamento da rubrica de Investimentos em 2014



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Figura 2: Orçamento da rubrica de Investimentos em 2021



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Nas figuras 1 e 2, estão descritos a concentração de repasses públicos destinados às rubricas de investimento do orçamento das universidades. Na comparação entre os anos de 2014 e 2021, ambos em valores reais, mostra a diferenciação expressiva entre o estado de Minas Gerais e os demais estados. Em posição de destaque, encontra-se a

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), cuja expansão de 2010-2014 gerou o lançamento do documento intitulado “UFMG em expansão”<sup>6</sup>, que demonstra as obras do período - sendo parte importante da composição orçamentária das universidades públicas do estado.

Neste sentido, parte da análise pode ser feita a partir da dispersão da variação dos cortes pelo orçamento das Universidades em 2021. No gráfico 4, é possível visualizar como a redução do investimento impactou mais as universidades com receitas menores, proporcionalmente. A equação 3 mostra a forma como foram calculadas as variações do orçamento de investimento das universidades entre os anos de 2014 e 2021.

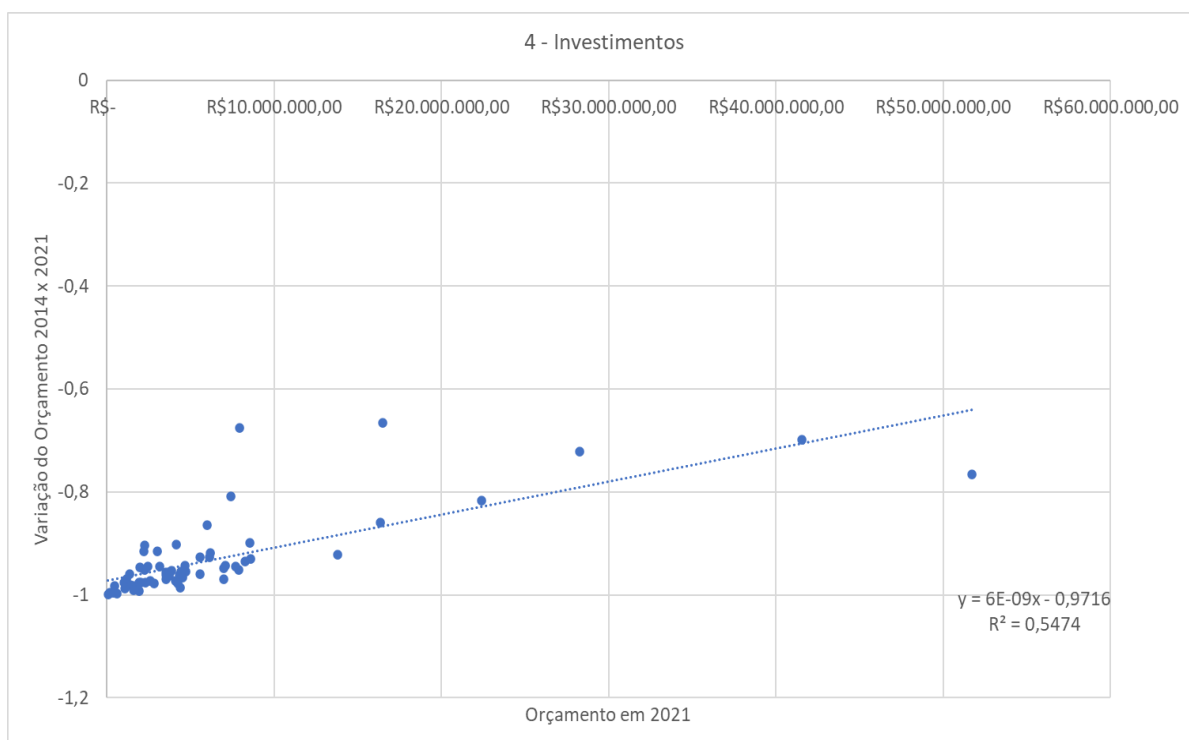
$$\frac{(t_1 - t_0)}{t_0} \quad (3)$$

Onde

$t_1$  = Período final;

$t_0$  = Período inicial.

Gráfico 4: Gráfico de dispersão da Variação do Orçamento com relação aos Investimentos



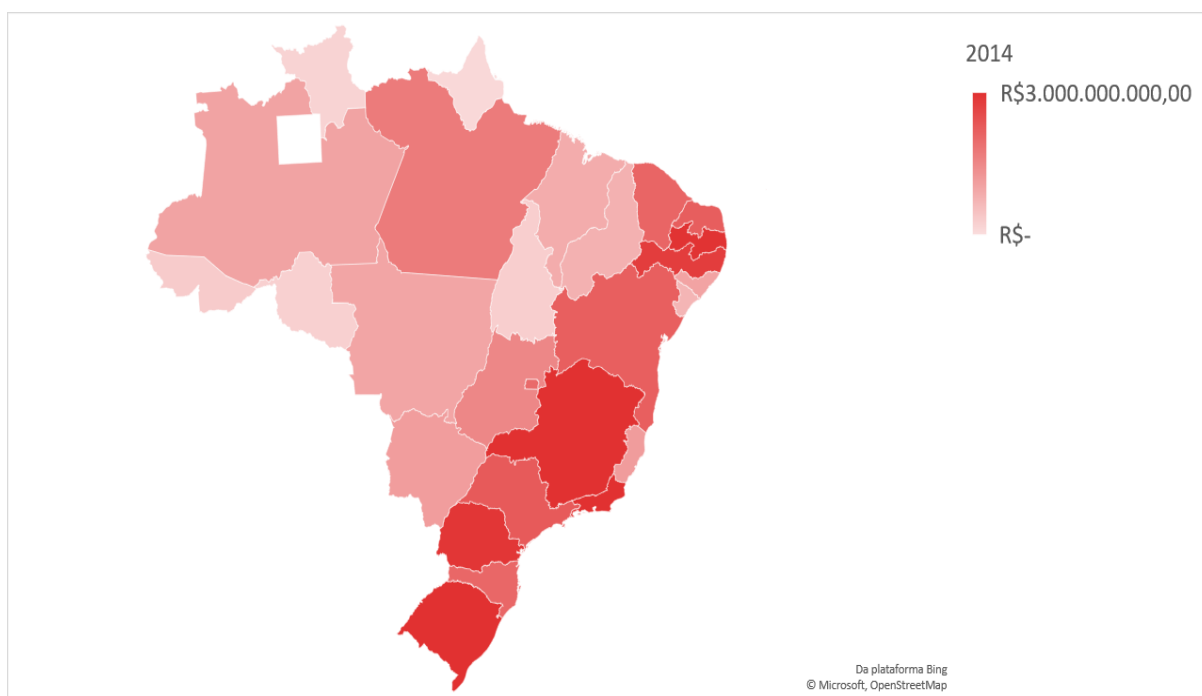
<sup>6</sup> Disponível em: [layout.indd \(ufmg.br\)](http://layout.indd.ufmg.br)

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Neste caso, é possível comparar as figuras 1 e 2 ao gráfico 4. No contexto geral, todas as Universidades Federais tiveram redução de suas rubricas de investimento substancialmente, o que torna as instituições de menor orçamento em situação de vulnerabilidade frente à necessidade de manutenção estrutural e demais demandas supridas pela rubrica de investimento. Tal fato se apresenta como uma contradição diante da recente política de expansão universitária desempenhada pelo REUNI. Uma vez que a expansão das universidades foi um dos pilares do Programa, sua manutenção em termos de orçamento não é observada tanto na análise dos dados, quanto na vivência universitária. Os efeitos das variações são perceptíveis para os membros das comunidades interna e externa das instituições.

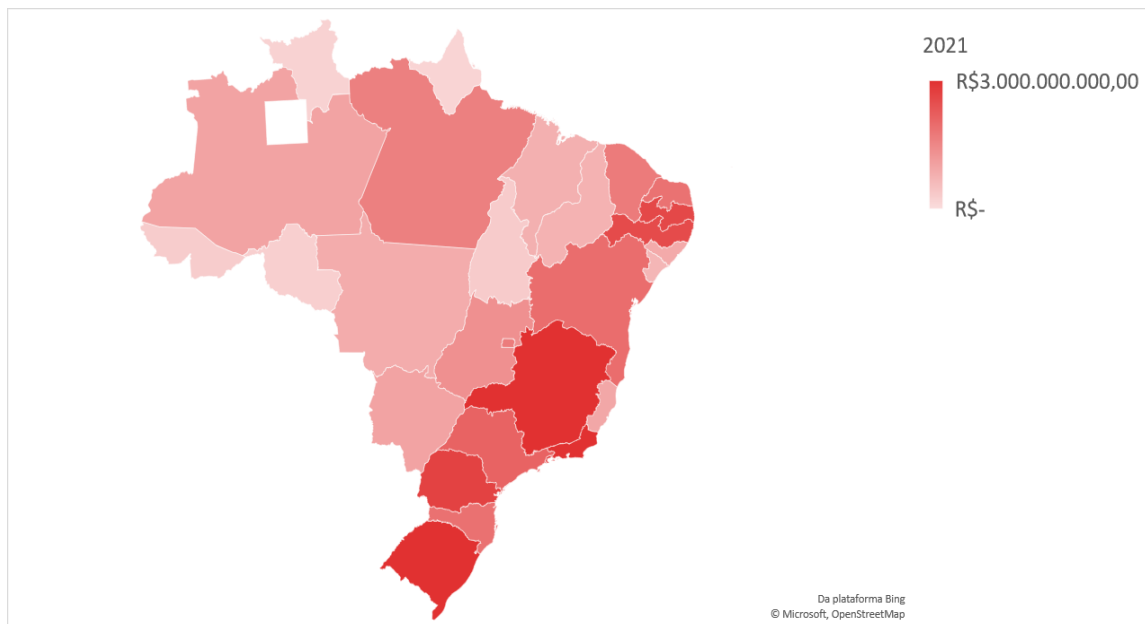
Como visto anteriormente, o orçamento referente à pessoal e encargos sociais é expressivo em todas as universidades. A seguir, pode-se avaliar sua distribuição nas regiões do país.

Figura 3: Orçamento da rubrica de Pessoal e Encargos Sociais em 2014



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Figura 4: Orçamento das rubricas de Pessoal e Encargos Sociais em 2021



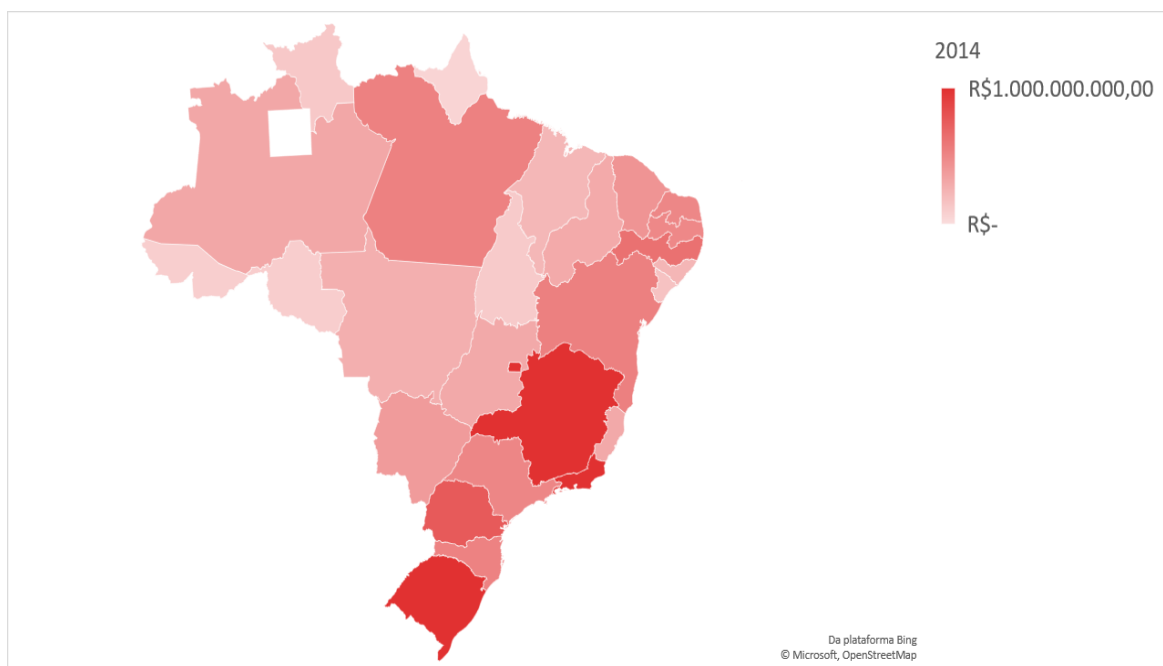
Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

O orçamento de pessoal e encargos sociais não é gerenciado pela administração central das universidades. Ao comparar a diferença entre 2014 e 2021, o estado com redução de recursos mais expressivamente é o Mato Grosso, que conta com 4 instituições de ensino público federais, dividindo-se em ensino superior e básico. Neste estudo, são avaliadas a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e Universidade Federal de Rondonópolis (UFR) - criada recentemente pela lei nº 13.637, de 20 de março de 2018.

No entanto, importa ressaltar que, no ano de 2021, as políticas de biossegurança que implementaram o distanciamento social mantiveram os servidores públicos em trabalho remoto, o que reduziu o pagamento de direitos locomotivos, como o auxílio transporte.

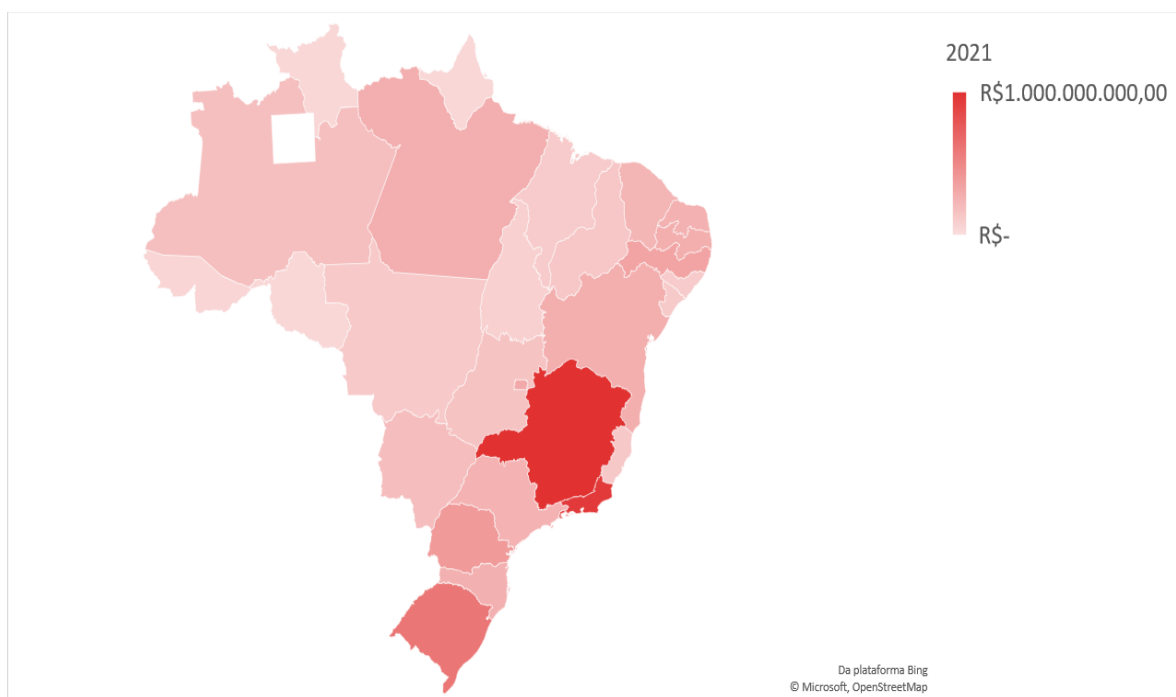
Os repasses para as despesas correntes, aquelas gerenciadas pelas universidades e responsáveis pelo custeio das ações discricionárias, podem ser vistas nas figuras 5 e 6.

Figura 5: Orçamento da rubrica de Outras Despesas Correntes em 2014



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Figura 6: Orçamento da rubrica de Outras Despesas Correntes em 2021



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

A análise comparada entre 2014 e 2021 do orçamento de despesas correntes nas diferentes regiões do país demonstram substancial redução em todos os estados, exceto Minas Gerais e Rio de Janeiro. No entanto, esta demonstração não é determinante, visto que todas as universidades tiveram diminuição orçamentária expressiva. Pode-se destacar a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em que a comparação no orçamento geral entre 2014 e 2021 mostra que o orçamento total de 2021 equivale a 40,86%<sup>7</sup> do ano inicial.

Observa-se, portanto, uma significativa redução do orçamento para o custeio, manutenção e expansão das universidades em todas as regiões do Brasil. A necessidade por recomposição é vista no país em sua completude.

## CONCLUSÃO

A visualização dos dados do orçamento das universidades, frente à análise deflacionada do impacto de sua redução, mostra seus reflexos em diferentes âmbitos. O orçamento é um dos pilares da manutenção da universidade, dentre todas as atividades dentro de sua incumbência, em vista do art. 207 da Constituição Federal de 1988. Os reflexos socioeconômicos do sufocamento das instituições públicas de ensino superior já podem ser observados na sociedade brasileira, vide a redução de 60%<sup>8</sup> de entrada nos cursos de graduação das universidades federais em comparação ao ano de 2012. Este fato defronta diretamente as atividades de ensino, pesquisa e extensão desempenhadas pela universidade pública, cuja eficiência e inovação garante que apenas o Brasil ocupe 3 das 10 posições das melhores universidades latino americanas. Além de que, internamente, as universidades públicas asseguram mais de 90% da produção científica nacional.

Este é um acontecimento preocupante em todas as perspectivas de melhoria da abrangência educacional pública do país que ganha acentuação quando se pensa no impacto à geração de ciência, inovação tecnológica, desenvolvimento social e, ainda, qualificação profissional – propostas cujo objetivo é direcionado à atividade executada nas Universidades públicas, diante de suas normativas e características que determinam

---

<sup>7</sup> Apresentada no seminário intitulado “A situação orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior sob a vigência da Emenda Constitucional nº 95/2016: balanço e perspectivas”, de 13 de agosto de 2022, sediado pela UFRRJ.

<sup>8</sup> Segundo dados do Sistema de Seleção Unificada (SISU), disponibilizado pelo Ministério da Educação.

as ações universitárias. Neste contexto, ainda existe um fator importante: com a regionalização da educação superior pública, graças ao REUNI, tais atividades podem ser executadas em regiões diversas, trazendo mais diversidade, inserção científica e social, além de maior integração regional.

Diante disso, é importante refletir sobre as consequências e implicações que a corrente neoliberal é capaz de causar na sociedade e em um país, especialmente tratando de um direito fundamental. Desde que emergiu no Brasil durante a abertura comercial na década de 1990, pode-se observar efeitos sentidos amplamente, que são justificados pela queda na atividade econômica e restrição do orçamento de entes federativos que necessitam do custeio direto do Governo Federal, como as Universidades Federais. Por isso, a emergência na recomposição orçamentária das instituições públicas de ensino superior se faz demasiadamente indispensável.

Tais resultados levam a uma reflexão no sentido da necessidade de recomposição, que se refere ao expressivo impacto no orçamento das Universidades e nas principais rubricas de custeio e capital. Isto é, ao tornar a cobertura de seus gastos principais insuficiente, causando restrições e as submetendo à busca por financiamento alternativo e inconstante que não o repasse direto do Estado – como as emendas parlamentares – a restrição orçamentária imposta pelo Teto dos Gastos se contrapõe a um direito estabelecido na Constituição Federal de 1988, não cumprindo com seu objetivo de controle das contas públicas e melhoria da credibilidade do governo e, ainda, não possibilita a promoção de serviços básicos à sociedade. Sua efetividade, portanto, não se estabelece teoricamente, tampouco com base na análise da estatística descritiva proposta por este trabalho.

Ao impossibilitar a execução das ações universitárias, observa-se as consequências sociais trazidas pela execução orçamentária deficitária em sua celeridade. Neste parâmetro, deve-se pensar novas políticas e articulação econômica para sustentar as Universidades Federais, uma vez que estas fazem parte de um aparato crucial de geração de ciência nacional e trabalham em vias de mitigar desigualdades sociais por meio da inserção educacional.

É necessário observar com cautela os efeitos de uma política restritiva ao desempenho das instituições públicas de ensino superior. A essencialidade da manutenção do serviço é um fato não somente no Brasil, como também no restante do mundo. Garantir a existência íntegra das universidades é uma responsabilidade de todo

ente que preza pela redução de desigualdades, pela soberania intelectual e cultural, autonomia e desenvolvimento econômico. Assim, será possível almejar uma sociedade mais justa.



## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia Alessandra. **A educação pública e as corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 8, 2018.

ASAZU, Claudia Yukari. **Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): instituições, idéias e incrementalismo**. Dissertação de Doutorado, FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO, 2003. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/2385>>. Acesso em: 29 jul. 2022.

BACHA, Edmar Lisboa. **O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 14, n. 1, p. 1–17, 1994. Disponível em: <<https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repojs/index.php/journal/article/view/1264/1249>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL, 2021. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007b). **Desenvolvimento e Crescimento Econômico**. EESP/FGV. Disponível em <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007c). **Doença holandesa e desenvolvimento econômico**. EESP/FGV. Disponível em <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. FGV EESP - Textos para Discussão / Working Paper Series [538]. Disponível em < [O conceito histórico de desenvolvimento econômico | col:1743 | com:1741 \(fgv.br\)](http://www.fgv.br/economiapublicas/col1743/com1741)>

CAPRARA, Bernardo. **Thomas Piketty e “O Capital no Século XXI”: da economia política à Sociologia contemporânea**. Sociologias, v. 19, n. 44, p. 424–439, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/87b3pxCnZHSTxPHW3MTgLmh/>>. Acesso em: 23 maio 2021.

CHAVES, Andréa Bittencourt Pires ; ALMEIDA, Leandro José Souza de. **A Política do Retrocesso: educação e desigualdade no Brasil**. Research, Society and Development, v. 9, n. 8, 2020. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/5957/5146>>. Acesso em: 9 jul. 2022.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum. Education**, v. 40, n. 1, p. 1-12, 2018.

CRISTOVAM, F.; ARAÚJO, M. J. **EDUCAÇÃO E CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**. [S. l.: s. n.], 2010.

DA COSTA SILVEIRA, A. L. **A UFRRJ DO TEMPO RECENTE: RELAÇÕES ENTRE A OFERTA DE GRADUAÇÕES E A SUA VOCAÇÃO RURAL**. [s.l.: s.n.]. Disponível em <<https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/jspui/2729/2/2011%20-%20Ana%20L%20c3%20bacia%20da%20Costa%20Silveira.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

Dagnino, Renato & Thomas, Hernán & Costa, Greiner & Gomes, Erasmo. (2002). **METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. Disponível em <[\(PDF\) METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS \(researchgate.net\)](#)>

DE APOIO, Programa. **REUNI - Relatório de Primeiro Ano. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR**. [s.l.: s.n.], 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 11 jul. 2022.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 28, n. 100, p. 691–713, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2022.

FERRARI FILHO, F.; TERRA, F. **Keynes e as Políticas Intervencionista-reformistas: o caso da Política Fiscal**. Org. Elton Eustáquio Casagrande. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012, p.11-39.

FERREIRA, Luciana S. **Distribuição de Salários na Economia Brasileira: Um estudo a partir da matriz de contabilidade social para os anos de 2001, 2005 e 2008**. 2012. Tese de Doutorado. Tese de Doutoramento. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

FIORI, J. L. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 129–147, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/physis/1997.v7n2/129-147/pt/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

Gadelha, Carlos Augusto Grabois e Braga, Patrícia Seixas da Costa. **Health and innovation: economic dynamics and Welfare State in Brazil**. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2016, v. 32, n. Suppl 2 [Acesso em 4 Abril 2022], e00150115. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00150115>>. Epub 03 Nov 2016. ISSN 1678-4464. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00150115>.

GARCIA, Adir ; YANNOULAS, Silvia. **Educação, pobreza e desigualdade social**. Em Aberto, v. 30, n. 99, 2019. Acesso em 05 de julho de 2022. Disponível em <<http://www.rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3198>>

GARCIA, R.V. **Política Fiscal e Investimentos Públicos em cenários de ajuste fiscal: caso brasileiro e referências internacionais.** Org. Elton Eustáquio Casagrande. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012, p.89-111.

Hasan, Md & Alam, Md. Mahmudul. (2018). **Statistical Methods for Cross-Sectional Data Analysis.** 10.13140/RG.2.2.18845.61922. Disponível em < [\(PDF\) Statistical Methods for Cross-Sectional Data Analysis \(researchgate.net\)](#)>

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A Conta Do Desmonte Balanço Do Orçamento Geral Da União 2021.** [s.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrçamento2021-Inesc-1.pdf>>

JORGELINA. **Pesquisa traça perfil de alunos das universidades federais.** FONAPRACE. Disponível em: <<http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/index.php/2019/06/21/pesquisa-traca-perfil-de-alunos-das-universidades-federais/>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

Mariano, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre.** Revista de Investigações Constitucionais [online]. 2017, v. 4, n. 1. pp. 259-281. Disponível em: <<https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>>. Epub 15 Abr 2019. ISSN 2359-5639. <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>.

Ndunda, Titus. **A Review of Esping-Andersen's Three Worlds of Welfare Capitalism.** 2016, 10.13140/RG.2.1.2132.0081. MA/MSc Europa Universität Flensburg, Germany and The University of Southern Denmark, Denmark.

Neder, Raquel do Nascimento. **A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DE AMARTYA SEN: uma discussão teórico-empírica do papel das liberdades humanas.** Disponível em <[trabalho\\_submissaoId\\_1057\\_10575cca2adb6ae26.pdf \(ufma.br\)](#)>

NELSON DOS REIS, Carlos; PINHEIRO, Lessi; RIBEIRO, Letícia; *et al.* **AJUSTE FISCAL E GASTOS SOCIAIS NO BRASIL: a estabilidade em detrimento da equidade a partir das influências do FMI e Banco Mundial.** 2003. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10923/7945>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

OREIRO, J.; SISCÚ, J. e PAULA, LF. **Controle da Dívida Pública e Política Fiscal: uma alternativa para o crescimento auto-sustentado da economia brasileira.** in Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. Organizadores SISCO, J; OREIRO, José Luiz, PAULA, Luiz Fernando de. Barueri, SP: Manole: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PIERI, R. **RETRATOS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.** [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/Retratos-Educacao-Brasil.pdf>. Acesso em: 1 set. 2022.

Pinto, Élide Graziane e Ximenes, Salomão Barros. **FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: DO “PACTO**

**ASSIMÉTRICO” AO “ESTADO DE SÍTIO FISCAL”.** Educação & Sociedade [online]. 2018, v. 39, n. 145. pp. 980-1003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018209544>>. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018209544>.

PIVATTO, VANESSA. **A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS-LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA TEORIA KEYNESIANA.** Porto Alegre, 2018. Dissertação de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas.

PORTUGAL, Cristiano O.; PORTUGAL, Marcelo S. **Os efeitos da inflação sobre o orçamento do governo: uma análise empírica.** Estudos Econômicos (São Paulo), v. 31, n. 2, p. 239–283, 2001. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117740/115395>>. Acesso em: 4 jul. 2022.

QUEIROZ, Cid Heraclito de. **A lei de responsabilidade fiscal no contexto da reforma do estado.** Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001. 56 p. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2698/1/A%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal%20no%20Contexto%20da%20Reforma%20do%20Estado\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2698/1/A%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal%20no%20Contexto%20da%20Reforma%20do%20Estado_P.pdf)> Acesso em: 4 de jul. 2022.

RODRIGUES, Roberto. **Finanças Públicas e o Impacto da Política Fiscal no Brasil: de 1991 a 2008.** Dissertação de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2010/Roberto%20Rodrigues.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2022.

ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. de; ARANTES, F.; DWECK, E. **AUSTERIDADE FISCAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.** Educação & Sociedade, [s. l.], v. 40, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1 set. 2022.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, p. e00194316, 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRANO, Franklin ; PIMENTEL, Kaio. **SERÁ QUE “ACABOU O DINHEIRO”? FINANCIAMENTO DO GASTO PÚBLICO E TAXAS DE JUROS NUM PAÍS DE MOEDA SOBERANA.** Revista de Economia Contemporânea, v. 21, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rec/a/KyrpmWYTDZQCPjWcZW6ZPgS/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 9 jul. 2022.

SERRANO, Franklin; BRAGA, Julia. **O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton.** Revista Economia e Sociedade. v. 15 n. 2. P. 213 – 239, 2006. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642908> Acesso em: 10 set. 2022

Siedenberg, D. R. (2011). **Desenvolvimento: ambiguidades de um conceito difuso**. *Desenvolvimento Em Questão*, 2(3), 9–26. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2004.3.9-26>

SILVA, N. DE S.; SANTOS, E. O. DOS; MALACHIAS, R. **Conversando com Paulo Freire - Diálogos dentro e fora do PPGEDUC/UFRRJ**. *Revista Docência e Cibercultura*, v. 5, n. 3, p. 21–26, 13 out. 2021. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/re-doc/article/view/62823>>

SOARES, Thiago; FERNANDO, Soares; RIBEIRO, Antonio; *et al.* **REUNI E AS FONTES DE FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**. IX Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária na América do Sul, 2009. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/30355526.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

TAVARES, A. **DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO**. [S. l.: s. n.], 2008. Disponível em: [https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo\\_Andre\\_Ramos\\_Tavares\\_direito\\_fund.pdf](https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf). Acesso em: 1 set. 2022.

TAVARES, Martus. FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO. **Revista de Economia e Relações Internacionais.**, v. 4, n. 1677-497, p. 79–101, 2005.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O direito à educação nas Constituições brasileiras. **Revista do Curso de Direito**, v. 5, n. 5, p. 146-168, 2008.

TERRA, F, FERRARI FILHO, F. **As políticas econômicas em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011**. In: XL Encontro Nacional de Economia, 2012, Porto de Galinhas. *Anais do XL Encontro Nacional de Economia*. Brasília: ANPEC, 2012. p.1-19

VIEIRA, Sofia. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, v. 88, n. 219, 2007.