



STEPHANIE SILVA

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E AS
UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: IMPLICAÇÕES
DO ORÇAMENTO NAS MATRÍCULAS**

**LAVRAS – MG
2023**

STEPHANIE SILVA

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS: IMPLICAÇÕES DO ORÇAMENTO NAS MATRÍCULAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Administração Pública, para obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

**LAVRAS – MG
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Silva, Stephanie.

Emenda Constitucional nº 95/2016 e universidades federais
brasileiras: implicações do orçamento nas matrículas / Stephanie
Silva. - 2023.

78 p.

Orientador(a): Renato Silvério Campos.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2023.

Bibliografia.

1. Orçamento Público. 2. Teto de Gastos. 3. Educação Superior. I.
Campos, Renato Silvério. II. Título.

STEPHANIE SILVA

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS: IMPLICAÇÕES DO ORÇAMENTO NAS MATRÍCULAS**

**CONSTITUTIONAL AMENDMENT Nº 95/2016 AND BRAZILIAN FEDERAL
UNIVERSITIES: BUDGET IMPLICATIONS ON ENROLLMENTS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Administração Pública, para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 04 de abril de 2023.

Dr. Janderson Martins Vaz UFLA
Dr. Eduardo Gomes Salgado UNIFAL

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

**LAVRAS – MG
2023**

AGRADECIMENTOS

A manifestação de gratidão àqueles que transformam minha vida e me estimulam a ser uma profissional e ser humano melhor nunca será suficiente, mas tento, aqui, transmiti-la.

Agradeço à minha mãe e irmã pela motivação incondicional em todos os meus projetos e sonhos. Ao Ricardo pela companhia na caminhada, por todos os momentos de apoio e pela compreensão das muitas ausências.

À Ludmila pelos incontáveis e sábios conselhos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Renato Silvério Campos, pela disponibilidade e conhecimento transmitido, e por não ter me deixado desistir em nenhum momento.

Aos excepcionais líderes Eduardo Gomes Salgado, Tomás Dias Sant'Ana e Wagner Vilas Boas de Souza: sem vocês não teria sido possível.

*“Generally, change in our
society is incremental.
Real change, enduring change,
happens one step at a time.”
(Ruth Bader Ginsburg)*

RESUMO

A execução de recursos públicos encontra-se intrinsecamente relacionada à necessidade de observância à eficiência de políticas e diretrizes públicas. A Educação Superior Federal brasileira experimentou ampliações significativas nos últimos anos, por meio de programas de expansão, que acompanhou a cobrança por resultados à sociedade. O debate em meio aos gastos em educação superior ganhou contornos expressivos após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, conhecida por Teto de Gastos, que instituiu Novo Regime Fiscal no Brasil e implicou na limitação de despesas públicas. O assunto é temática recorrente no âmbito da comunidade acadêmica, que exprime preocupações com a sustentabilidade financeira e conseqüente funcionamento dessas instituições. De um lado, essas instituições representam principal canal da população ao acesso gratuito à educação superior federal pública, por outro, o funcionamento dessas instituições é financiado quase que exclusivamente por recursos da União e, portanto, sujeitos às limitações impostas pela EC nº 95/2016. Tal situação tem sido alvo de críticas e tem colocado em xeque a educação superior no alcance das metas do Plano Nacional de Educação, em especial, o aumento do número de matrículas de graduação no segmento público. O presente trabalho propôs identificar o eventual impacto do Teto de Gastos em 63 universidades federais, entre os anos de 2013 a 2019, e o comportamento do número de matrículas na graduação, aplicando, ainda, verificação de eficiência em relação às matrículas. Os resultados mostram que, embora haja tendência de queda no orçamento discricionário disponível às IFES, as matrículas continuaram a crescer, ainda que de forma sutil. Quanto aos resultados sobre a eficiência, 49 IFES mostraram-se eficientes, mantendo e/ou aumentando as médias de matrículas na graduação, quando analisados os períodos anteriores e posteriores à EC nº 95/2016. O trabalho sugere que a implementação do Novo Regime Fiscal pode ainda não ter surtido efeitos concretos que pudessem interferir no número de matrículas. Ou seja, o orçamento de fato apresenta tendência de queda, mas o contínuo decréscimo observado pode ainda não ter sido suficiente para repercutir de forma determinante nas matrículas.

Palavras-chave: Orçamento Público. Teto de Gastos. Educação Superior. Graduação. Eficiência.

ABSTRACT

The execution of public resources is intrinsically related to the need for compliance with the efficiency of public policies and guidelines. The Brazilian Federal Higher Education system has experienced significant expansion in recent years through expansion programs, which accompanied the demand for results from society. The debate on higher education spending has gained significant contours after the enactment of Constitutional Amendment (EC) N° 95/2016, known as the "Expenditure Ceiling", which established the New Fiscal Regime in Brazil and implied the limitation of public spending. The issue is a recurring theme within the academic community, which expresses concerns about the financial sustainability and consequent functioning of these institutions. On the one hand, these institutions serve as the population's primary access point to free public federal higher education; on the other hand, their operation is almost entirely funded by Union funds, making them subject to the limitations imposed by EC N° 95/2016. The situation has been the target of criticism and has put higher education in check in reaching the goals of the National Education Plan, especially with the increase in the number of undergraduate enrollments in the public segment. The present work proposes to identify the eventual impact of the Spending Ceiling, between 2013 and 2019, and the behavior of the number of undergraduate enrollments, also applying efficiency verification in relation to enrollments. The results show that, although there is a downward trend in the discretionary budget available to the federal universities, enrollments continued to grow, albeit subtly. As for the results on efficiency, 49 universities showed to be efficient, maintaining and/or increasing the average undergraduate enrollments when analyzing the periods before and after the EC N° 95/2016. The investigation suggests that the implementation of the New Fiscal Regime may not yet have produced concrete effects that could interfere with the number of enrollments. In other words, the budget does present a downward trend, but the continuous decrease observed may not have been enough to have a decisive impact on enrollments.

Keywords: Ceiling for public expenses. Public Budget. Higher Education. Graduation. Efficiency.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fonte e base de dados da análise em painel	50
Quadro 2 - Panorama da análise da eficiência	66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da dotação atualizada.....	52
Gráfico 2 - Evolução das despesas empenhadas	53
Gráfico 3 - Evolução das matrículas da graduação	54
Gráfico 4 - Quantidade de IFES por região geográfica.....	55
Gráfico 5 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Centro-Oeste	56
Gráfico 6 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Sudeste	57
Gráfico 7 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Norte.....	58
Gráfico 8 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Nordeste	59
Gráfico 9 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Sul	61
Gráfico 10 - Dotação Atualizada e Matrículas - Análise Geral.....	62
Gráfico 11 - Variação Média de Matrículas – Após NRF.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Centro-Oeste.....	56
Tabela 2 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Sudeste	57
Tabela 3 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Norte.....	58
Tabela 4 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Nordeste	60
Tabela 5 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Sul	61
Tabela 6 - Análise em Painel.....	68

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Classificação da despesa por categoria econômica e elementos	26
Figura 2 - Identificação por Resultado Primário	26

LISTA DE SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
EC	Emenda Constitucional
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
GND	Grupo Natureza de Despesa
HVET	Hospitais Veterinários vinculados às universidades federais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituições Federais de educação Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MTO	Manual Técnico Orçamentário
NRF	Novo Regime Fiscal
PLOA	Proposta de Lei Orçamentária Anual
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROMISAES	Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior
RAP	Restos a Pagar
RAT	Relatório de Avaliação Trienal dos Programas de Pós-Graduação
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFAPE	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCat	Universidade Federal de Catalão
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFDPAr	Universidade Federal do Delta do Parnaíba
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás

UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJ	Universidade Federal de Jataí
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFNT	Universidade Federal do Norte do Tocantins
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFR	Universidade Federal de Rondonópolis
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UnB	Universidade de Brasília
UNIFAL-MG	Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco

UTFPR

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Justificativa	18
1.2 Problema e objetivos da pesquisa.....	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 Do orçamento público	21
2.1.1 Da lei orçamentária anual: das receitas e despesas.....	23
2.1.2 Das fases da despesa e restos a pagar	27
2.1.3 Do orçamento discricionário das universidades federais brasileiras.....	29
2.2 Do Teto dos Gastos públicos: EC nº 95/2016	33
2.3 Aspectos de eficiência das universidades federais brasileiras	37
2.4 Das metas do PNE para educação superior	42
3 METODOLOGIA	46
3.1 Caracterização da Pesquisa	46
3.2 Fonte e base de dados	48
3.3 Procedimentos Estatísticos: análise descritiva e modelo econométrico de dados em painel.....	49
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	51
4.1 Do orçamento	51
4.2 Das matrículas na graduação	53
4.3 Orçamento e matrículas da graduação: análise da eficiência	54
4.3.1 Da análise por região geográfica e sistêmica.....	55
4.3.2 Da variação de matrículas após o Novo Regime Fiscal.....	63
4.3.3 Da correlação dos dados para fins de avaliação da eficiência	65
4.4 Da análise em painel (modelo econométrico de dados em painel)	68
5 CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	72

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos 20 anos, o Brasil realizou significativas reformas nas finanças públicas, por meio da introdução de novos conceitos na cultura político-administrativa do país, como o de responsabilidade e de transparência dos gastos públicos (TAVARES, 2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, viabilizou mecanismos normativos de controle da gestão que a sociedade exigia como postura de seus governantes (TAVARES, 2005). A LRF, nesse sentido, apresenta em seu escopo três objetivos principais: a responsabilidade na gestão fiscal, o equilíbrio entre receitas e despesas e a transparência fiscal (PALUDO, 2010).

A Lei Complementar nº 131, por sua vez, conhecida como Lei da Transparência foi sancionada em 2009 e também possui foco em orçamento e finanças, com propósito em conjugar aspectos da necessidade constitucional de prestação de contas por parte do poder público, bem como direito do cidadão de acompanhar as contas públicas.

O debate pela melhoria da gestão pública carrega consigo a observância às boas práticas na execução de recursos públicos, atrelados, assim, a conceitos de eficiência, eficácia e efetividade de políticas e diretrizes públicas.

Políticas públicas encontram desafios quando o assunto é financiamento de sua execução. Educação, saúde, segurança pública são temas que, por vezes, observam obstáculos em função da falta de recursos orçamentários que subsidiem as diretrizes das agendas governamentais do momento. Apesar do financiamento não figurar como item exclusivo de sucesso de políticas públicas, possui representatividade significativa, de modo que a gestão pública se torna verdadeiro desafio aos administradores, notadamente, em tempos de restrição orçamentária, como aquela trazida pelo contexto da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016.

Como forma de ajustar as contas públicas por meio de políticas de austeridade fiscal, a Proposta de Emenda à Constituição nº 55 (Senado) ou nº 241 (Câmara dos Deputados) ganhou evidência e resultou na promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, em 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal (NRF) no Brasil, trazendo limite de despesas, isso é, “Teto de Gastos”. Conforme consta na Exposição de Motivos da emenda em questão, a defesa da alteração baseou-se na “sustentabilidade da despesa pública”.

As alterações trazidas pela emenda constitucional em questão impuseram limitações às despesas, inclusive discricionárias, de modo a restringir seu respectivo crescimento por vinte exercícios financeiros, subsequentes à sua promulgação. A medida atinge os três poderes,

incluindo Ministério Público e Defensoria Pública da União. Em relação à metodologia da limitação, conforme explica Oliveira (2018, p. 79), “o governo, assim como as outras esferas, poderá gastar o mesmo valor que foi despendido no ano anterior, corrigido apenas pela inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)”.

É importante destacar que, conforme Schymura (2018, p. 2), se as despesas “não podem crescer além da inflação, o aumento real dos gastos obrigatórios força uma redução real dos gastos discricionários para que o teto da EC 95 seja respeitado”.

Giambiagi (2020) também indica que, uma vez que existem despesas obrigatórias que continuam aumentando, sendo condição inerente à sua própria natureza, a alternativa para respeitar o Teto de Gastos acaba sendo cortar despesas discricionárias. Ainda que se pretenda maiores investimentos em determinadas áreas, deverão ocorrer cortes em outras para respeitar o NRF (MARIANO, 2019).

Pires (2018) alerta que as projeções fiscais realizadas por especialistas apontam um possível *shutdown* dos serviços públicos. Ele explica que o termo advém da realidade estadunidense e pode ocorrer quando as deliberações pelo corte de despesa repercutem no funcionamento do governo que passa a não conseguir mais entregar serviços básicos para a sociedade.

Aborda-se, nesse contexto, o cenário das universidades federais, em especial, por dois motivos. Um porque representam o acesso à educação superior pública gratuita, que contribui com a inclusão social e desenvolvimento científico, tecnológico e também econômico do país, figurando importante função social do Estado. Noutra ponta, porque a limitação das despesas imposta pela EC nº 95/2016 alcança estas instituições, as quais são instituídas e mantidas quase exclusivamente por recursos da União (OLIVEIRA, 2018).

Brisolla e Dutra (2020) observam contradições frente ao cenário colocado pelo Novo Regime Fiscal. Isso porque há um descompasso entre medidas de restrições orçamentárias e estabelecimento de metas pelo Plano Nacional de Educação, as quais pressupõem aumento dos recursos de manutenção e investimento.

Vale destacar que, segundo Oliveira (2018), que realizou estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras, foi observado que as universidades não conseguiriam se adequar às restrições impostas, já em 2018.

Tão importante quanto a avaliação de medidas de mitigação de crises e desajustes econômicos, o controle e supervisão governamentais devem estar atrelados à avaliação dos resultados das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, segundo os conceitos de

eficiência e eficácia (GIACOMONI, 2010). Nesse trabalho, nos parece melhor arrazoado a utilização do elemento eficiência, visto que conjuga o alcance aos objetivos estipulados e os recursos utilizados para tanto, nesse caso, representados pelas matrículas de graduação e orçamento em si, respectivamente.

Na presente pesquisa, optar-se-á pela análise do elemento eficiência aplicado às universidades federais, por meio da verificação do comportamento do número de matrículas na graduação, no período entre 2013 a 2019. Isso porque o Plano Nacional de Educação (PNE), em especial, sua Meta 12, estipula a necessidade de se “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior”.

Nas palavras de Belloni (2000, p. 35), “é necessário que a organização universidade seja eficiente para que a instituição universidade possa cumprir os seus compromissos com a Sociedade e o Estado”, não havendo outro “sistema de formação de recursos humanos, produção de conhecimento, desenvolvimento tecnológico, prestação de serviços à sociedade e promoção da cidadania comparável ao Sistema Público das Universidades Federais” (ANDIFES, 2017, p. 5).

Nesse sentido, tendo em vista os recorrentes debates envolvendo o orçamento discricionário das universidades federais, cabe análise quanto à eficiência dessas instituições – em sua missão finalística – em relação ao orçamento disponível, bem como o impacto que a EC nº 95/2016 porventura venha a ter nesse sentido.

1.1 Justificativa

Diante do cenário de austeridade fiscal e retração orçamentária imposto pelo NRF desde 2016, a sustentabilidade financeira das universidades federais tem sido matéria de debate. Como consequência, a eficiência dessas instituições é também objeto de pauta, notadamente, em atenção ao que dispõe o atual Plano Nacional de Educação (PNE). Afinal, as IFES ainda conseguem observar as Metas do PNE, em especial, os números das matrículas da graduação (Meta 12), mesmo após a EC nº 95/2016?

De forma recorrente, dirigentes de universidades federais, associações, fóruns e comunidade acadêmica em geral, provocam a mídia, Ministério Público, Tribunal de Contas da União e o próprio Ministério da Educação, externando suas preocupações quanto ao funcionamento das universidades federais. Essa situação ganhou contornos mais expressivos com a promulgação da EC nº 95/2016, que implicou estagnação e, por vezes, diminuição dos

recursos discricionários que as universidades federais possuem para seu financiamento e funcionamento.

Não raro, notícias¹ são veiculadas nos principais canais de comunicação do país informado que universidades federais podem fechar suas portas por não haver recursos orçamentários disponíveis para suas respectivas manutenções, comprometendo, assim, suas atividades finalísticas da tríade ensino, pesquisa e extensão, dispostos no art. 207 da Constituição Federal.

Amaral (2016), ao realizar análise da EC nº 95/2016 ainda enquanto Proposta de Emenda à Constituição, menciona que Instituições Federais de Ensino teriam que dobrar suas matrículas para alcançar as metas estabelecidas pelo PNE e que o mesmo deveria ser acompanhado em relação aos recursos. Contudo, a situação não seria possível, considerado o contexto de restrição da então PEC nº 241.

O que se pretende no presente trabalho é, pois, a análise do comportamento do número de matrículas da graduação, que figura, neste caso, como elemento de eficiência da atividade finalística das IFES, e do orçamento, no período compreendido entre 2013 a 2019, a fim de se verificar os potenciais impactos da EC nº 95/2016.

Propõe-se uma reflexão do contexto orçamentário, em meio a cenários de restrições, e como esses aspectos podem refletir na eficiência, nesse caso, com foco no número de matrículas da Educação Superior Federal brasileira.

Conhecer o comportamento acadêmico permite melhor diálogo com a rede e suas particularidades, além de potencializar a adoção de políticas em prol da educação superior.

Vale destacar a expressividade das universidades federais do país. Até dezembro de 2022, a Rede de Instituições Federais de Educação Superior conta com 69 universidades, presentes em mais de 500 municípios do país e responsáveis por mais de 1 milhão de estudantes, consoante últimos Censos da Educação Superior, realizados pelo INEP.

Saliente-se, ainda, que a autonomia universitária é mais uma particularidade a ser observada nesse assunto, acompanhada da heterogeneidade da Rede de IFES. As autarquias possuem suas autonomias administrativas e financeiras constitucionalmente garantidas, sendo de suas responsabilidades a gestão do órgão, cabendo ao MEC função de supervisão de suas

¹ Algumas notícias do segundo semestre de 2022 de caráter exemplificativo: <https://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2022/08/06/cortes-no-orcamento-das-universidades-federais-paralisa-servicos-e-auxilios-no-sul-de-minas.ghtml>; <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2022/08/cortes-deixam-17-universidades-federais-sob-risco-de-parar-em-2022.ghtml>; <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/apos-institutos-universidades-federais-sao-notificadas-sobre-corte-de-12-no-orcamento/>; <https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2022/10/23/%E2%80%98C3%89-dif%C3%ADcil-operar-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-sem-planejamento%E2%80%99>.

ações. Some-se, ainda, o fato de o Ministério da Educação, não possuir estrutura e disponibilidade orçamentária para acatar todas as dificuldades orçamentárias relatadas na Rede Federal de Educação Superior, cabendo à Pasta o seu acompanhamento e supervisão.

1.2 Problema e objetivos da pesquisa

Este trabalho possui o seguinte problema de pesquisa: **qual impacto da EC nº 95/2016 e do orçamento nas matrículas das universidades federais brasileiras, no período de 2013 a 2019?**

Vale salientar que o orçamento a ser observado no trabalho faz referência às despesas discricionárias e que o impacto nas matrículas diz respeito, notadamente, ao conceito de eficiência delimitado aos números da graduação da Rede de Instituições Federais de Educação Superior.

A fim de subsidiar a pergunta de pesquisa, define-se como objetivo geral da pesquisa “investigar o impacto da EC nº 95/2016 e do orçamento nas matrículas das universidades federais brasileiras, no período de 2013 a 2019”.

Especificamente, os objetivos são:

- i) Identificar o orçamento discricionário (resultados primários 2, 8 e 9) de 63 universidades federais brasileiras, no período compreendido entre 2013 e 2019;
- ii) Identificar os números de matrículas na graduação, no âmbito de 63 universidades federais brasileiras, no período compreendido entre 2013 e 2019;
- iii) Analisar a eficiência, por meio dos potenciais impactos da EC nº 95/2016 no número de matrículas na graduação, no âmbito das universidades federais pesquisadas.

O trabalho encontra-se estruturado em cinco seções, sendo a primeira a introdução, seguida do referencial teórico como segunda seção, que traz definições e contextualização sobre orçamento, Teto de Gastos, eficiência aplicada às Instituições Federais de Educação Superior e Plano Nacional de Educação, com enfoque nas matrículas da graduação. A terceira seção delimita a metodologia de pesquisa; a quarta seção realiza a discussão dos resultados obtidos e a quinta e última seção realiza a conclusão da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

As discussões teóricas trazem colocações sobre o orçamento público, seus principais instrumentos normativos, classificações e elaboração da Lei Orçamentária Anual das universidades federais; aspectos da Emenda Constitucional nº 95/2016; eficiência aplicada às universidades federais e matrículas na graduação.

2.1 Do orçamento público

A atividade financeira do Estado, segundo Mendes (2015), constitui-se naquela por meio da qual o Estado capta, gera e despense recursos públicos com objetivo de atender às necessidades públicas e de prover os serviços tipicamente estatais.

As normas que regem a Administração Financeira e Orçamentária estão, em sua base, dispostas na Constituição Federal, em especial nos artigos 163 a 169, bem como na delimitação de competências para legislar a respeito do tema, disposta no art. 24 da Carta Magna.

Também podem ser citadas como fundamentação legal que sustenta o orçamento público brasileiro a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que institui Normas Gerais de Direito Financeiro, com *status* de Lei Complementar; Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - CTN; Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – “Lei de Responsabilidade Fiscal”; no Decreto nº 93.872, de 24 de dezembro de 1986 e na Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

Mendes (2015) destaca, ainda, que as finalidades do Estado, em aspectos orçamentários, estão relacionadas à gestão e planejamento de recursos; à obtenção de receitas e ao desembolso de recursos para manutenção e desenvolvimento econômico em prol do bem comum da população.

Em relação ao ciclo orçamentário em si, à luz do que reza a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos que regem e regulam o orçamento e planejamento das entidades federais. As referidas leis guardam suas particularidades e aplicações e devem ser interpretadas e aplicadas de forma conjugada, funcionando como alicerce estrutural do orçamento público brasileiro.

O §1º do art. 165 da Carta Magna dispõe que no PPA, serão estabelecidos “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O Plano Plurianual, representa, assim, planejamento orçamentário de médio prazo (4 anos), cuja definição de estratégias e diretrizes da administração pública cuida de grandes prioridades nacionais e regionais com metas para cada área de atuação como saúde, educação, saneamento, transportes, energia, etc. O PPA é, assim, a grande lei de planejamento do país.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, abarca as regras para elaborar, executar e organizar o orçamento do ano seguinte, definindo também as prioridades e metas do governo. A LDO faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo do PPA com o plano operacional de curto prazo representado pela LOA e encontra-se estabelecida no §2º do art. 165 da Constituição Federal.

A Lei Orçamentária Anual, nos ensinamentos de Mendes (2015), é o instrumento pelo qual o Poder Público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas, com delimitação temporal estabelecida para um exercício financeiro, isso é, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, nos termos da Lei nº 4.320/64.

Dada a matéria do presente trabalho, dar-se-á enfoque a aspectos da Lei Orçamentária Anual, seus componentes e desdobramentos.

A Constituição Federal de 1988 dispõe que a Lei Orçamentária Anual compreenderá o orçamento fiscal, da seguridade social e investimentos das empresas (§5º do art. 165 da CF). Sobre tal conteúdo, Giacomoni (2010) ensina sobre cada um dos três orçamentos que compõem a LOA:

Orçamento fiscal - Por sua abrangência e dimensão, o orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Conforme já observado anteriormente, há evidente exagero na amplitude concedida pela Constituição Federal ao conteúdo do orçamento fiscal. A administração indireta compreende quatro categorias de entidades: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. **Integram o orçamento fiscal as autarquias, as fundações, parte das empresas públicas e algumas sociedades de economia mista. As autarquias, devido a sua natureza de pessoa jurídica de direito público e por dependerem dos recursos transferidos do Tesouro para sua manutenção. As fundações públicas, por contarem com mínima receita própria e dependerem de transferência de recursos do Tesouro.** Por definição, as empresas públicas e as sociedades de economia mista seriam auto-suficientes, ou seja, produziriam os recursos para sua operação. Quando isto não ocorre, a empresa passa a fazer parte do orçamento.

Orçamento da seguridade social - Conforme a definição constitucional, o orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados - saúde, previdência social e assistência social - da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. Trata-se, aqui, de um orçamento de áreas funcionais, que cobre todas as despesas classificáveis como de seguridade social e não apenas as entidades e órgãos da seguridade social. Nesse sentido, praticamente todos os órgãos e

entidades que integram o orçamento fiscal também fazem parte, ainda que parcialmente, do orçamento da seguridade social, pois executam despesas de seguridade social: pagamento de inativos, assistência à saúde de servidores etc.

(...)

Orçamento de investimento das empresas - Outra novidade no direito orçamentário brasileiro, este orçamento compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. A criação do orçamento reflete a preocupação, dominante na década de 80, com a dimensão alcançada pelo segmento empresarial público e a importância do mesmo no quadro de dificuldades fiscais que caracterizava o Estado brasileiro. (GIACOMONI, 2010, p. 226)

Goularte, Behr e Milioni (2015, p. 4) propõem que “o legislador constitucional determinou a publicação de uma lei anual, que esteja de acordo com as diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual”, fazendo do orçamento, então, “peça que liga os recursos financeiros às ações dos agentes públicos para a consecução das metas estabelecidas nos documentos legais”.

A elaboração da LOA segue rito próprio do ciclo orçamentário. Conforme menciona Paludo (2013) o citado ciclo é composto por quatro fases, a saber: elaboração; votação e aprovação; execução orçamentária e financeira; controle e avaliação. É importante destacar que o ciclo orçamentário é maior, em termos temporais, do que o exercício financeiro, uma vez que a elaboração de uma Lei Orçamentária Anual se inicia no ano anterior, sua execução e controle ocorrem durante o exercício e o controle e avaliação são situações que ocorrem no ano seguinte a que se refere a LOA.

2.1.1 Da lei orçamentária anual: das receitas e despesas

Giacomoni (2010) ensina que o orçamento da receita é constituído basicamente de um quadro analítico contendo as estimativas de arrecadação, de acordo com os tipos de receita do ente, acompanhada de alguns quadros sintéticos. A receita, assim, é apenas estimada no âmbito da Lei Orçamentária Anual, enquanto a despesa é programada, autorizada e controlada no orçamento anual.

O Manual Técnico Orçamentário-MTO (2021, p. 18) dispõe que as receitas públicas, em sentido amplo representam a entrada de recursos “que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias”.

Também segundo o MTO (2021), os ingressos extraorçamentários representam recursos financeiros que apresentam caráter temporário e não integram a LOA. As receitas orçamentárias, por sua vez, são classificadas segundo critérios de natureza de receita; indicador de resultado primário; fonte/destinação de recursos e esfera orçamentária.

Considerado o escopo do presente trabalho, serão analisadas com maior detalhamento as despesas públicas, as quais, conforme Giacomoni (2010) e Paludo (2013), demandam mais “interesse” do que as receitas, bastando verificar os termos das Leis Orçamentárias Anuais, em que a receita fica estimada em formato simplificado, enquanto as despesas são apresentadas em detalhamento robusto, até mesmo em atenção ao princípio orçamentário da discriminação de despesas. Salienta-se que os elementos a serem detalhados a seguir, possuem representatividade na coleta de dados orçamentários e na discussão de resultados obtidos no presente trabalho.

O Manual Técnico Orçamentário é importante ferramenta que norteia a execução orçamentária da Administração Pública Federal, sendo que o documento tem sido aperfeiçoado a cada exercício financeiro.

De forma periódica, os Manuais Técnicos Orçamentários apontam que:

A compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado. Esse sistema tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral. (MTO, 2021, p. 35)

No mesmo sentido, isso é, sobre a estrutura da despesa pública no âmbito da Lei Orçamentária Anual, Giacomoni (2010) aponta que:

A linguagem orçamentária é essencialmente contábil. O orçamento nasceu com tal forma de representação e a mantém por ser a que melhor atende a suas múltiplas finalidades. O elemento básico de expressão do orçamento é a conta, por meio da qual é possível:

- antecipar as situações patrimoniais (no orçamento propriamente dito);
- registrar a movimentação patrimonial (na execução do orçamento); e
- demonstrar resultados patrimoniais (nos balanços).

A conta é, ao mesmo tempo, instrumento de análise e de síntese. De análise, já que possibilita a representação de toda e qualquer variação nos elementos patrimoniais, e de síntese, pois o agrupamento das contas permite o conhecimento dos resultados globais da gestão. A seleção das contas e seu ordenamento num Plano de Contas condicionam as possibilidades de obtenção de informações, tanto no nível analítico como no sintético. Em face disso, **a classificação das contas assume enorme importância dentro do contexto orçamentário que, como se sabe, traz em seu bojo implicações de diversas ordens: políticas, administrativas, econômicas, jurídicas, financeiras, contábeis etc.** (GIACOMONI, 2010, p. 102)

Paludo (2013, p. 149) por sua vez, menciona que “os métodos de classificação evoluíram ao longo do tempo de forma a homogeneizar as estruturas de informação segundo um esquema único, com o objetivo de atender simultaneamente às diversas necessidades de informação”.

O Manual Técnico Orçamentário (2021) inicia seu detalhamento da despesa pela classificação qualitativa e quantitativa. Em aspectos qualitativos, a programação orçamentária deve trazer consigo informações sobre classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional, estrutura programática e principais informações do Programa e da Ação.

A classificação quantitativa, em seu turno, possui duas dimensões, a saber: física e financeira. Nos termos do MTO (2021), a dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues, enquanto a financeira estima o montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária.

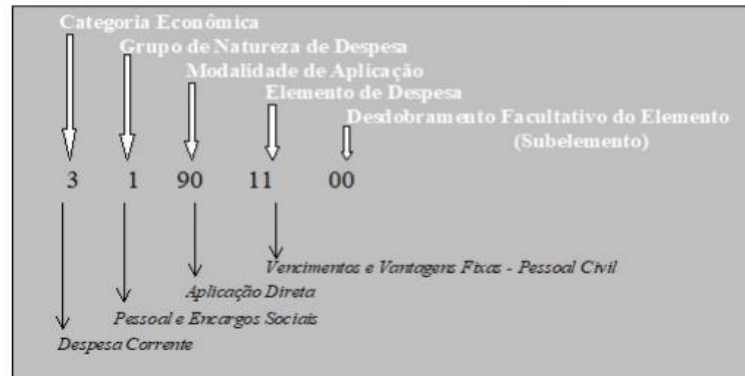
Sobre aquelas classificações mais significativas para o escopo do presente trabalho tem-se a **classificação da despesa por esfera orçamentária**, a qual o mesmo Manual aponta que a esfera orçamentária tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais, sendo identificado nos anexos da LOA com as letras “F”, “S” ou “I”, respectivamente.

A **classificação institucional** permite identificar a qual órgão orçamentário e unidade orçamentária pertence determinada despesa (órgãos orçamentários e unidades orçamentárias). Sobre os componentes da programação financeira, conforme ensina o MTO (2021, p. 63) “os arts. 12 e 13 da Lei nº 4.320, de 1964, tratam da **classificação da despesa por categoria econômica e elementos**”. O conjunto de informações que formam o código da citada categoria é conhecido como “natureza de despesa” e informa a categoria econômica da despesa, o grupo a que ela pertence, a modalidade de aplicação e o elemento.

Figura 1 - Classificação da despesa por categoria econômica e elementos

1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
Categoria Econômica	Grupo de Natureza da Despesa	Modalidade de Aplicação	Elemento de Despesa	Subelemento			

Exemplo: código "3.1.90.11.00", segundo o esquema abaixo:



Fonte: Manual Técnico Orçamentário (2021)

Tal classificação basicamente distingue as despesas em correntes e de capital, sendo que a própria Lei nº 4.320/64, em seu art. 12, dispõe sobre o assunto.

A **classificação da despesa por identificador de resultado primário**, por sua vez, tem como objetivo apoiar a apuração do resultado primário previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sobre o assunto, dispõe o MTO (2021):

O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, devendo constar no PLOA e na respectiva Lei em todos os GNDs, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à LOA. De acordo com o estabelecido no § 4º do art. 7º da LDO 2021, nenhuma ação poderá conter, simultaneamente, dotações destinadas a despesas financeiras e primárias, ressalvada a reserva de contingência. (MTO, 2021, p 82)

Figura 2- Identificação por Resultado Primário

LDO 2021	
CÓDIGO	DESCRIÇÃO DA DESPESA
0	Financeira
1	Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III*
2	Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória
4	Primária, constante do Orçamento de Investimento, e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária
6	Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição
7	Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019
8	Primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, considerada no cálculo do resultado primário
9	Primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do resultado primário.

Fonte: Manual Técnico Orçamentário (2021)

Por último, é importante ressaltar a distinção das despesas **obrigatórias e discricionárias**, as quais representam imprescindível classificação no bojo do presente trabalho.

Para Pires (2018), as despesas obrigatórias se referem a compromissos oriundos da lei, enquanto as despesas discricionárias são aquelas as quais o governo tem alguma margem de decisão.

Em termos práticos, aplicados ao contexto das universidades federais, as despesas obrigatórias são, por exemplo, aquelas destinadas ao pagamento de servidores ativos e inativos. As despesas discricionárias, por sua vez, são aquelas em que o administrador público possui maior margem de escolha e abrangem desde despesas como energia elétrica, água, telefonia até as atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão, como bolsas e assistência estudantil.

É importante considerar que a discricionariedade administrativa deve encontrar seus limites nos princípios constitucionais, a exemplo da razoabilidade e proporcionalidade, ao passo que esses devem ser adequados e compatíveis com a finalidade pública. Nesse sentido, as diretrizes adotadas (nesse caso, em relação ao planejamento e execução orçamentária) devem possuir finalidade em concretizar e direcionar a atuação da gestão em prol das atividades finalísticas da instituição.

De acordo com as principais classificações da despesa pública indicadas até aqui, tem-se que o presente trabalho deverá identificar os recursos orçamentários referentes à despesa discricionária das universidades federais, principalmente, conforme classificação de resultado primário. No caso dos restos a pagar, também será detalhada a categoria econômica da despesa.

2.1.2 Das fases da despesa e restos a pagar

Conforme Pacelli (2020) tanto o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) quanto o Manual Técnico do Orçamento (MTO) identificam duas etapas principais da despesa pública: planejamento e execução. Dado o escopo do trabalho, focar-se-á na fase de execução. O mesmo autor indica que “a execução da despesa orçamentária se dá em três estágios previstos na Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento. **Considera-se a despesa realizada ou executada no estágio do empenho**” (PACELLI, 2020, p. 749).

O art. 58 da Lei nº 4.320/1964 dispõe que “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Nas palavras de Baião (2018, p. 60) “o empenho pode ser

interpretado como uma promessa do governo federal de arcar com essa despesa”, constituindo-se, portanto, em reserva de dotação de recursos para determinado fim.

A liquidação, por sua vez, representa o ateste na existência da despesa, de modo que o art. 63 da Lei supra indica que “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

Por fim, o pagamento representa, de fato, o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (art. 64 da Lei nº 4.320/64).

É importante também consignar aspectos do princípio da anualidade orçamentária, apontados na Constituição Federal e Lei nº 4.320/64:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Sobre o assunto, Pacelli (2020, p. 85) afirma que “conforme esse princípio, o exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem à previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA”. No caso brasileiro, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, nos termos do art. 34 da Lei nº 4.320/64. Pode-se inferir que o princípio orienta que as despesas sejam planejadas e executadas observando-se a dotação da Lei Orçamentária Anual e o período compreendido entre 1 de janeiro até 31 de dezembro do ano.

Nesse ponto, é importante registrar, em especial, aspectos sobre a figura dos **restos a pagar**. Isso porque não obstante a figura de restos a pagar possuir requisitos próprios e configurar exceção, é possível perceber em meio à prática contábil que a situação tem se tornado regra, funcionando como “orçamento paralelo”, conforme mencionado pelo então Ministro do Tribunal de Contas da União, Ubiratan Aguiar, que criticou o alto volume de restos a pagar quando da avaliação das contas do governo da república de 2006.

Os restos a pagar (RAP) representam as despesas empenhadas no exercício financeiro, mas que não foram liquidadas e/ou pagas até 31 de dezembro. Os restos a pagar podem ocorrer em duas situações distintas: restos a pagar processados, sendo aquelas despesas empenhadas e liquidadas, mas não pagas até 31 de dezembro; ou restos a pagar não processados, compreendendo aquelas despesas empenhadas, mas não liquidadas nem pagas até 31 de dezembro.

Saliente-se que o princípio da anualidade orçamentária consagrado pelo art. 2º e art. 34. da Lei nº 4.320/64, dispõe sobre a necessidade de observância à periodicidade a que se refere a Lei Orçamentária Anual, isso é, 1º de janeiro a 31 de dezembro.

Aquino e Azevedo (2017) pontuam que a figura dos restos a pagar (*carry-over*), dificulta inclusive as tentativas de equilíbrio das contas públicas, já que acaba influenciando as averiguações quanto ao resultado fiscal do governo. Os mesmos autores alertam que “o total de restos a pagar do governo federal aumentou 277% em valores atualizados de 2003 a 2014, um salto de R\$ 33 para R\$ 227 bilhões (ou 577% em valores nominais)” (AQUINO; AZEVEDO, 2017, p. 2).

Em trabalho realizado por Coelho et al (2019), em que se discutiram as ações efetuadas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na gestão dos restos a pagar, verificou-se a importância de ferramentas de gestão orçamentária, para melhor executar os gastos públicos.

No caso da presente análise, coloca-se a figura dos restos a pagar como elemento agregador, a fim de realizar paralelo entre RAP e dotação atualizada e o comportamento do número de matrículas. Tendo como base o princípio da anualidade orçamentária, em que as receitas de um exercício devem comportar as despesas, a discussão tem lugar porque o eventual aumento de despesas inscritas em restos a pagar pode sugerir eventuais saldos no planejamento anual. A temática ganha expressividade em contextos de limitação orçamentária, em especial, no que tange à Emenda Constitucional nº 95/2016.

Feitas as considerações sobre Lei Orçamentária Anual e seus desdobramentos orçamentários de forma geral, passa-se ao detalhamento da Lei Orçamentária Anual no cenário das universidades federais, delimitado aos recursos discricionários.

2.1.3 Do orçamento discricionário das universidades federais brasileiras

De forma preliminar, é preciso destacar a autonomia universitária, consagrada no artigo 207, da Carta Magna, que dispõe que as instituições de ensino superior brasileiras gozam de autonomia em três dimensões: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Dessa forma, é possível verificar que a autonomia pode ser exercida em diversas vertentes, tais como: política, em que as universidades possuem prerrogativa em elaborar sua lista tríplice para escolha do dirigente máximo; administrativa, quando definem a criação de novo câmpus; financeira, quando realizam gestão de seus recursos e patrimônio; didática, quando estabelecem seus currículos e projetos pedagógicos de curso; etc.

No mesmo sentido, os artigos 53 e 54 da Lei de Diretrizes e Bases complementam, de maneira exemplificativa, a previsão normativa da autonomia universitária.

No que concerne aos aspectos orçamentários das universidades federais, além das previsões constitucionais, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 55, dispõe que cabe à União “assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”.

Para Goularte, Behr, e Milioni (2015, p. 14), contudo, apesar da autonomia constitucional garantida, o que se percebe é uma relação de dependência de recursos públicos, “principalmente pela forma como estes são rateados e repassados às Instituições, pois em boa parte as receitas estão vinculadas a programas de governo, o que impede o exercício desta autonomia”.

Conforme explica Mendes (2022), o Decreto nº 7.233, de 19 de julho 2010 dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária e estabelece observância de critérios para elaboração das propostas orçamentárias das Instituições Federais de Ensino Superior, no que tange aos recursos discricionários.

Especificamente quanto às responsabilidades do Ministério da Educação sobre o tema, o art. 4º do referido decreto dispõe que:

Art. 4º Na elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais, o Ministério da Educação deverá observar matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital.

Nesse ponto, é importante salientar que o Decreto nº 7.233, de 19 de julho 2010, ao estabelecer parâmetros para distribuição de despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital, faz menção ao conjunto de recursos discricionários que compõem a Lei Orçamentária Anual das IFES, abarcando previsão de matriz de distribuição do orçamento discricionário alocado às universidades federais.

Nesse contexto, foi editada a Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013, a qual institucionalizou em seu Anexo I a metodologia de distribuição de recursos discricionários das IFES, conhecida como Matriz OCC, a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital.

Embora o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, estabelecesse a observância à matriz de distribuição, na prática e de forma histórica, quando da elaboração de proposta de lei orçamentária anual das universidades federais, a proposta também é constituída por outros elementos de distribuição, além da metodologia trazida no então Anexo I da Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013.

Isso porque a Matriz OCC, institucionalizada por meio da Portaria MEC nº 651/2013, foi concebida como instrumento de distribuição dos recursos orçamentários destinados ao funcionamento das IFES, sendo que, com o passar do tempo, houve inclinação do Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), em estabelecer diretrizes e incentivos a determinadas políticas públicas.

De forma histórica, os itens que compõem o orçamento discricionário das universidades federais (Lei Orçamentária Anual) e possuem metodologia própria de distribuição, descontadas eventuais obrigações legais, resumem-se em: (1) Valores referentes à Matriz OCC (propriamente dita, conforme anexo da Portaria MEC nº 651/2016); (2) Matriz dos Hospitais Veterinários (HVET); (3) Matriz do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); (4) Matriz referente às Escolas de Educação Básica das Instituições Federais de Ensino Superior; (5) Matriz referente às Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; (6) Valores destinados ao Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir); (7) Valores referentes ao Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES); (8) Valores referentes ao Programa Idiomas Sem Fronteiras (ISF).

Convém destacar que a distribuição de recursos discricionários às IFES também abarca recursos oriundos do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), podendo conter, ainda, valores destinados a investimentos (GND 4), equalização da Matriz OCC (que possui intenção em garantir que cada universidade receba, pelo menos, o mesmo montante de recursos do exercício anterior), bem como valores referentes a apoio a projetos específicos da Secretaria de Educação Superior, se for o caso.

Todavia, embora esses citados elementos que compõem a Lei Orçamentária Anual das IFES estivessem estabelecidos na prática, até 2021 não havia institucionalização dessas matrizes e suas metodologias de forma positivada.

A situação foi evidenciada em Relatório de Avaliação de Governança da Rede Federal de Universidades, elaborado pela Controladoria-Geral da União (2020, p. 45), em que se apontou “diferença significativa entre Matriz OCC, formalmente utilizada para a governança alocativa dos recursos, e Matriz PLOA, efetivamente utilizada”.

É importante destacar, novamente, que as universidades federais gozam de autonomia em três dimensões: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, garantidos constitucionalmente, inclusive para realizar alterações orçamentárias, conforme necessidade. Todavia, o estabelecimento preliminar, por parte do MEC, de limites de recursos específicos a programas e políticas, não só direciona a execução orçamentária, como fortalece e potencializa a política.

Nesse sentido, ainda que os componentes, além da Matriz OCC propriamente dita, não constassem dos anexos da Portaria MEC nº 651/2013, representam elementos essenciais a serem observados quando da elaboração de proposta orçamentária dos recursos discricionários das IFES, uma vez que requerem especial atenção na destinação e execução de recursos e, por vezes, até mesmo ações orçamentárias e planos orçamentários específicos.

Isso posto, em 2021 o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Superior, publicou Portaria MEC nº 748/2021, a qual realizou alterações da Portaria MEC nº 651/2013 e trouxe em seus anexos as respectivas metodologias de distribuição, de forma a institucionalizar as citadas matrizes que compõem os recursos discricionários da IFES em LOA.

Na prática, para efeitos de LOA, a distribuição de recursos discricionários às universidades federais é realizada a partir do referencial monetário repassado pelo Ministério da Economia (ou Pasta com tais funções) ao Ministério da Educação. As atividades do processo orçamentário são estipuladas em portaria expedida pelo Ministério competente, anualmente.

Após recebimento do citado referencial e estipulação interna da Pasta educacional dos limites orçamentários de cada estrutura do MEC, a Secretaria de Educação Superior, em conjunto à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento então realiza distribuição nos termos do que dispõem a Portaria MEC nº 651/2013 e Portaria MEC nº 748/2021.

Vale destacar que, conforme anexo de tais normativos, a distribuição da Matriz OCC se fundamenta em modelo de participação (de determinada IFES em relação à Rede de IFES), baseada no tamanho da instituição (que normalmente tem maior peso na equação de distribuição) e na eficiência/eficácia da instituição. Nesse sentido, é possível verificar que, em tese, o número de matrículas na graduação tem importante relevância (e peso) quando da distribuição orçamentária.

A partir da Lei Orçamentária Anual publicada, é comum que as IFES realizem seu próprio planejamento anual, destinando recursos às suas políticas e diretrizes, associados à tríade de ensino, pesquisa e extensão, além de observar o básico, como água, luz e telefonia.

Trecho acerca dos resultados obtidos no artigo de Goularte, Behr, e Milioni (2015), quando tratou da elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual no âmbito da UFLA, detalha o assunto:

(...)atualmente existem 63 IFES, cada uma delas é uma unidade orçamentária, que integra o Orçamento Geral da União. Essas, por sua vez, recebem uma dotação orçamentária específica para atender as despesas de pessoal, de custeio e de investimento. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da SOF, estabelece limites orçamentários para o MEC, que redistribui internamente e determina

os quantitativos que serão rateados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Educação Básica, projetos prioritários do governo e entre as IFES.

(...)

Normalmente no mês de julho, o MEC, após realizar todas as análises quantitativas já referidas, libera no SIMEC os limites orçamentários para que a universidade insira as suas propostas.

(...)

Por sua vez, o MEC recebe todas as propostas das suas unidades orçamentárias, compila em uma proposta global e então repassa ao MPOG. Por competência constitucional o Poder Executivo deve encaminhar esta proposta, até o dia 31 de agosto, ao Congresso Nacional. Ainda de acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a proposta deve ser votada até o final de cada sessão legislativa, para que o texto seja sancionado e publicado em LOA. (GOULARTE, BEHR, E MILIONI, 2015, p 10 a 12)

Percebe-se que a estipulação do limite orçamentário de recursos discricionários repassado às universidades federais constitui, em certa medida, ato que deriva do Poder Discricionário da Administração Pública, isso é, a educação superior federal não possui limite ou percentuais pré-determinados, instituído normativamente, a ser observado pelo governo federal.

Para Carvalho (2021, p. 124), contudo, o Poder Discricionário não é absoluto, sendo que “o texto legal confere poder de escolha do agente para atuar com liberdade, exercendo juízo de conveniência e oportunidade, dentro dos limites postos pela lei”.

Isso posto, no que concerne ao orçamento discricionário das IFES, verifica-se que a discricionariedade na indicação do referencial monetário a compor PLOA é elemento frágil quando se considera a limitação de despesas imposta pela EC nº 95/2016 e ausência de referencial orçamentário mínimo destinado às universidades federais. Tal cenário pode impactar o funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior e, por conseguinte, o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação.

2.2 Do Teto dos Gastos públicos: EC nº 95/2016

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (2021) a EC nº 95/2016, conhecida por “Teto dos Gastos”, instituiu limitação orçamentária por vinte exercícios financeiros, envolvendo despesas primárias, no âmbito do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social, para os três poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.

O texto da emenda prevê que a imposição do teto será definida conforme despesas pagas no exercício anterior, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, cuja data-base considera o mês de junho. A regra somente excepcionou o exercício de 2017 em que o limite correspondeu à despesa primária paga no exercício de 2016,

incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%, especificamente.

Saliente-se que somente após garantidos os recursos para o cumprimento da meta fiscal e para as despesas obrigatórias, aquelas oriundas de obrigações constitucionais e/ou legais, é que se obtém o montante destinado às despesas discricionárias. Ou seja, primeiro são garantidas as despesas obrigatórias e, em seguida, observado o teto instituído, é verificado espaço existente para demais despesas.

Giacomoni (2010), ao dispor sobre crises econômicas, leciona sobre as vertentes que o orçamento público pode ter em cenários de expansão ou retração econômica:

Todos os países passam atualmente por um longo período de ajustamento à crise econômica, e os gastos públicos de cada um, por sua expressão, têm um papel-chave nesses esforços de ajustamento. As políticas econômicas em curso têm sido geralmente contracionistas e, por extensão, inibidoras da expansão das despesas públicas. Tem-se aí que o papel mais saliente a ser cumprido pelo orçamento público seria como instrumento de controle, não do tipo político ou administrativo, mas econômico. O raciocínio pode ser mais bem esclarecido: se a fase é expansionista, cresce a importância da função de planejamento do orçamento; já na fase contracionista, fica reforçada sua função de controle. Além disso, deve ser sempre considerada a lição de Allen Schick: “o controle será sempre o primeiro problema de qualquer processo orçamentário. (GIACOMONI, 2010, p. 76)

Sobre as justificativas para a alteração, para Mendes (2017) a instituição do Novo Regime Fiscal, por meio da EC nº 95/2016, foi ocasionada pelo exacerbado aumento de despesas nos últimos anos. Tal implementação exige forte mudança no modelo de gestão das instituições públicas, com o objetivo de adaptação à nova realidade financeira.

Acerca das preocupações e problemáticas que envolveram a medida, já no âmbito das discussões na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a PEC do NRF trouxe preocupações com a retração orçamentária. Isso porque, os gastos públicos, de forma geral, sofreriam correções apenas pelo IPCA.

A promulgação da EC nº 95/2016 em favor da austeridade fiscal por duas décadas (até 2036), sofreu – e ainda sofre – inúmeras críticas e dúvidas, principalmente na vertente de que poderiam implicar depreciação de variados programas e políticas públicas no país, inclusive na educação (AZEVEDO, 2016). Para Lima (2019), as questões problemáticas envolvendo o orçamento das universidades estaria diretamente ligado às medidas fiscais adotadas pelo governo.

No relatório “Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país” (2018), foram apresentadas uma série de comentários às principais críticas à EC nº 95/2016. Destaca-se, aqui, aquela relativa às políticas públicas:

Crítica 3: o teto é excessivamente duro, levando a um ajuste fiscal recessivo, reduzindo políticas públicas a favor da população.

Controlar despesas não é fácil, pois **frustra pretensões** (na maioria das vezes legítimas) **de expansão de políticas públicas que visam suprir carências reais da população, seja na redução da pobreza, na educação, na saúde ou na segurança pública**; assim como atender interesses das diversas categorias de servidores públicos federais.

Há, contudo, diversos graus de severidade de uma política de ajuste. Como afirmado acima, o teto de gastos é uma política gradual, que optou por ajustes menores por um prazo mais longo. Certamente seria muito mais duro, menos eficiente e mais recessivo fazer um ajuste abrupto, em dois ou quatro anos. Uma política de ajuste por meio de um choque fiscal, ou se traduziria em 5 pontos do PIB de aumento de carga tributária, ou em cortes lineares que afetariam tanto os programas eficientes, quanto os ineficientes. Somente um ajuste gradual permite que se façam reformas de qualidade, preservando os programas de melhor resultado.

Existindo uma restrição explícita para os gastos, e a necessidade de selecionar quais programas serão incluídos ou não no orçamento, valoriza-se a prática da avaliação econômica e social dos projetos e programas. Em decorrência, aumentará a qualidade e a efetividade da ação do Estado.

Há que se considerar, ainda, que o crescimento econômico também é um “bem público”. O Estado precisa criar as condições para que a economia cresça de maneira eficiente, propiciando a geração de emprego e renda pelo setor privado. Financiar a expansão dos programas públicos por meio de inflação gera estagnação econômica e não é eficaz: o governo gasta em políticas sociais para minorar as carências da sociedade e, ao fazê-lo sem a disponibilidade de fontes de financiamento, gera mais pobreza e demanda por assistência. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 7)

O trecho revela que, não obstante a discricionariedade existente na criação e continuidade de políticas públicas, seja antes ou depois da instituição do Teto dos Gastos, os desafios da retração orçamentária colocam em xeque a necessidade da qualidade da execução dos gastos públicos e a verificação de retorno de produtos e serviços à sociedade.

Especificamente no âmbito das universidades federais, nos estudos de Oliveira (2018, p. 97), concluiu-se que “a aplicação linear da regra de correção dos gastos implementada pela EC 95/2016, sobre o orçamento das universidades federais, inviabilizaria seu funcionamento já em curto prazo”. O autor explica que para que tal situação não ocorra seria necessário o remanejamento de recursos, destinados ao incremento orçamentário das universidades federais. Todavia, tal decisão além de se encontrar no escopo da discricionariedade administrativa, ainda encontra necessário subsídio político na tomada de decisão em prol da sustentabilidade financeira das universidades federais.

No mesmo sentido, Tinoco e Borça (2019, p. 55) indicam que “para acomodar o crescimento das despesas obrigatórias e, simultaneamente respeitar o limite do teto de gasto, seria necessária uma redução drástica nas despesas discricionárias”.

Pereira (2022) afirma que, não obstante haver possibilidade de remanejamento entre as despesas dos órgãos, tal situação tem encontrado obstáculos notadamente diante de despesas de seguridade social e maiores valores alocados para educação básica.

Para Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) a problemática que a promulgação da EC nº 95/2016 traz é no sentido de que a necessidade pelos serviços públicos não acompanhará a de investimentos, sendo que alternativas deverão ser buscadas diante da restrição orçamentária. Os mesmos autores defendem que a solução está na racionalização e priorização do gasto público de forma a se atingir os objetivos dos cidadãos em relação aos serviços públicos com a utilização dos recursos disponíveis.

Conforme publicação da Câmara dos Deputados de 2018, intitulada “Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas”, tendo em vista que as parcelas mais expressivas do orçamento público se traduzem em despesas financeiras e despesas primárias obrigatórias, com a promulgação da EC nº 95/2016, e a consequente imposição de limites de despesas, a tímida parcela destinada às despesas primárias discricionárias poderá ser comprimida, resultando em percentuais menores a cada exercício financeiro. Em verdade, ao se analisar estritamente o orçamento discricionário de custeio e investimento das universidades federais, é possível verificar sensível diminuição dos recursos disponíveis.

Outrossim, na pesquisa de Almeida (2022, p. 24), que analisa a execução orçamentária nas universidades federais entre os anos de 2012 e 2021, quando o autor demonstra a dotação atualizada das universidades envolvidas no trabalho, ele indica que, no período pesquisado, “todas as regiões tiveram ganhos na dotação, pois variaram entre 2% até 12%, porém, com a chegada do teto de gastos, a tendência foi de redução para os anos de 2016 a 2021, com variações que foram desde -4% até -14%”.

Noutro ponto, nos estudos de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005), embora façam observações conclusivas de que os indicadores precisam ser interpretados com muito cuidado, sugere-se que pode haver espaço para a redução de gastos públicos sem prejudicar a qualidade dos serviços disponibilizados (RIBEIRO, 2008).

Fazendo importante ponderação, Bijos (2014) informa sobre as dimensões que o orçamento público possui. De um lado o orçamento público deve ocupar-se com questões fiscais, quantitativas propriamente ditas. Por outro, representa ferramenta qualitativa de

políticas públicas, bem como com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. Ele também explica sobre as correlações entre essas dimensões:

Isso não significa, vale dizer, que as referidas dimensões sejam estanques e não dialoguem entre si. Ao contrário, há uma nítida relação de interdependência entre ambas, as quais, afinal, representam lados de uma mesma moeda. O desequilíbrio das contas públicas, por exemplo, pode impor contingenciamentos orçamentários que comprometam a capacidade de entrega do governo, com prejuízo direto à eficácia da ação governamental. E a má gestão das políticas públicas pode trazer reflexos negativos ao quadro fiscal do Estado, quando, por ilustração, políticas públicas ineficientes e inefetivas implicam redução desnecessária de espaço fiscal (BIJOS, 2014).

Dessa forma, a análise da eficiência mostra-se a melhor aliada em tempos de retração econômica. Ao conjugar aspectos orçamentários às atividades finalísticas das universidades federais, cabe questionar se a promulgação da EC nº 95/2016 trouxe reflexos para as matrículas da graduação das universidades federais.

2.3 Aspectos de eficiência das universidades federais brasileiras

Preliminarmente, cabe delimitar a conceituação de eficácia, efetividade e eficiência na Administração Pública. Nesta abordagem, aplicam-se conotações do controle administrativo, que busca verificar se a execução do planejamento ocorreu conforme determinado, isso é, “comparar o que foi planejado, os objetivos estabelecidos, os resultados pretendidos – com os alcançados – para avaliar o sucesso ou insucesso de todo o processo administrativo” (PALUDO, 2020, p. 177).

Para Júnior (2006, p. 136) a eficácia “exprime a necessidade de que a administração ponha em movimento uma ação idônea à obtenção de um determinado resultado”, ou seja, tal princípio almeja a obtenção de um objetivo preestabelecido. Baracho (2000, p. 10) menciona que o princípio deve ser medido “pelo grau de cumprimento dos objetivos fixados nos programas de ação. Comparando-se os resultados realmente obtidos com os previstos independentemente dos meios utilizados”.

Importante destacar que eficácia e eficiência não se confundem. Para Silva et al (2018), a própria Constituição reconhece a diferença entre eficiência e eficácia, nos termos do que dispõe o art. 74, II da Constituição Federal de 1988, quando a Carta Magna faz menção explícita a eficácia e eficiência.

O princípio da efetividade, por sua vez, guarda relação com os resultados observados e as transformações ocorridas, avaliando em que medida os resultados de uma ação trazem benefícios à população (SILVA et al, 2018 apud TORRES, 2004)

A abordagem utilizada no presente trabalho trata-se da eficiência da administração pública. Isso porque, conforme explica Chiavenato (1994) citado por Silva et al (2018), há uma relação entre custo e benefício na eficiência, sendo ela voltada para a melhor maneira em realizar algo, utilizando-se os recursos disponíveis de forma racional.

No entendimento de Silva et al (2018), ao citar trabalho de Grotti (2003), informa-se que a eficiência relaciona melhor aproveitamento de recursos e resultados esperados.

Nesse sentido, ao relacionar utilização de recursos para sucesso de determinado planejamento, o conceito de eficiência é o melhor aplicado ao trabalho em tela, que busca a correlação de elementos constantes em meta do Plano Nacional de Educação (resultados esperados) e o orçamento disponível às universidades federais (recursos utilizados).

Júnior (2006, p. 136) afirma que “a eficiência reclama, com referência à manifestação do sujeito administrativo, o balanço entre os custos despendidos e as vantagens alcançadas, cabendo a existência de saldo favorável a estas últimas (balanço e custo-benefício)”.

Cabe, ainda, salientar, que a eficiência inclusive configura princípio da administração pública consagrado pela Constituição Federal, o que reforça a inclinação por sua utilização no presente trabalho. Além de figurar como elemento de controle dos atos administrativos, bem como critério de avaliação de resultados (PALUDO, 2020), trata-se de princípio constitucional.

O princípio da eficiência foi o mais recente integrado aos princípios da Administração Pública. Antes implícito na Carta Magna de 1988, foi introduzido no art. 37 da Constituição Federal por meio da EC nº 19, de 4 de junho de 1998.

Para Hely Lopes Meireles (2016):

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado. (MEIRELLES, 2016, p. 105)

Tais concepções de eficiência são plenamente aplicáveis ao contexto das universidades federais, visto que, uma vez financiadas pela União, devem procurar a melhor forma de gestão

(inclusive orçamentária) a fim de garantir a entrega da tríade ensino, pesquisa e extensão à sociedade brasileira.

No contexto da Rede Federal de Educação Superior, é importante considerar que as expansões ocorridas nos últimos anos geram pressão pela avaliação de bons resultados, de forma a devolver à sociedade os investimentos realizados e cumprir sua função social. O Plano Nacional de Educação atualmente em vigor preza, notadamente, pelo aumento do número de matrículas de estudantes na graduação, em especial no segmento público.

Para Moreira, Benedicto e Carvalho (2019, p. 431), diretrizes e políticas expansionistas “acabam gerando acréscimos na demanda por financiamento público, tornando ainda mais evidente a necessidade do emprego de mecanismos que visem garantir a utilização eficiente desses recursos”. O autor exemplifica com o Programa Reuni, instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, e indica que houve preocupação com a eficiência orçamentária “ao estabelecer como objetivo indireto, ou secundário, o melhor aproveitamento dos recursos das universidades federais, visando otimizar a estrutura pública”.

Villela (2017, p. 2) menciona que além de eficaz, o gasto de uma universidade federal deve ser “eficiente (realize determinada função da maneira mais racional e ao menor custo possível), já que incorrem relevantes custos de oportunidade quando se trata da provisão de um determinado serviço”.

Para Bijos (2014, p. 23), quando se trata de prestação de contas à sociedade, o governo deve evidenciar que, por meio do orçamento público, “tem um plano para atingir objetivos prioritários e de que utilizará os recursos disponíveis de forma eficiente, eficaz, efetiva e sustentável”.

Em sua mais estrita concepção, as universidades federais são responsáveis pela produção de capital humano, que colabora diretamente no desenvolvimento econômico e social do país.

Em trecho contido nos estudos de Santos et al (2017), que faz relações com orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais, o autor relaciona a expansão ocorrida na Educação Superior Federal nos últimos anos, às frequentes contestações a que as IFES são submetidas em aspectos do desempenho da qualidade oferecida por essas instituições e suas respectivas aplicações de recursos orçamentários. Isso é, o aumento de universidades federais na última década acompanha o anseio por seus altos resultados e eficiência.

Reis et al (2014), por sua vez, em trecho de suas conclusões, relaciona a importância do orçamento como ferramenta para se alcançar metas e objetivos e garantir eficiência, além da troca de experiências entre gestores:

É importante que os gestores universitários reconheçam no modelo orçamentário uma ferramenta que induza ao cumprimento das metas governamentais com vistas à expansão e melhoria da qualidade da educação superior, refletidas no desempenho da universidade. É preciso proporcionar, entre as universidades e nos fóruns próprios, o compartilhamento de ideias e práticas necessárias ao aperfeiçoamento do modelo. (REIS, 2014, p. 16)

No ensaio de Libonati e Ribeiro Filho (1999), buscou-se analisar potenciais padrões de gerenciamento de custeio nas universidades, que servissem com benchmarking da educação superior federal na garantia pela eficiência administrativa. No referido estudo foi realizado recorte das Universidades Federais filiadas ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), e utilizados como indicadores:

- 1) Gasto por Aluno (GASTO/ALUNO): relação entre gasto total de custeio e total de alunos. A interpretação desse indicador é quanto menor melhor;
- 2) Aluno por docente (AL/DOC): relação entre o total de alunos e o total de docentes. A interpretação desse indicador é quanto maior melhor;
- 3) Técnico Administrativo por Docente (TA/DOC): relação entre o total de servidores técnicos administrativos e o total de docentes. A interpretação desse indicador é quanto menor melhor;
- 4) Aluno por Laboratório (AL/LAB): relação entre o total de alunos e a quantidade de laboratórios. A interpretação desse indicador é quanto menor melhor. (LIBONATI, RIBEIRO FILHO, 1999, p. 4)

Como resultado foram verificadas oito universidades no grupo de “Alta Eficiência”; treze universidades em “Média Eficiência”; e doze universidades de “Baixa Eficiência”, totalizando 33 universidades.

Já nos estudos de Rolim (2017, p. 13), analisou-se a eficiência dos gastos nas IFES, “a partir da relação entre os insumos utilizados (gasto corrente, número de professores e número de técnicos administrativos) e os produtos gerados (número de matrículas e IGC)”. Quanto aos resultados de sua pesquisa:

Os resultados encontrados indicaram que a média de eficiência técnica das IFES foi de 79,2% em 2015, implicando a existência de um nível de desperdício de 20,8% nos insumos empregados. As universidades federais analisadas gastaram, em conjunto, aproximadamente 36 bilhões de reais de custeio. Porém, com base nos valores projetados pelo modelo DEA, dado o nível de produtos (matrículas e IGC) elas deveriam operar com um valor de 27 bilhões de reais. Ou seja, essas estimativas indicam um desperdício potencial de cerca de 9 bilhões de reais. A fim de ampliar a racionalidade dos recursos empregados, seria necessário além de ampliar os resultados educacionais, reduzir os gastos de custeio, o número de docentes e o número de técnicos administrativos. (ROLIM, 2017, p. 13)

As análises de Hammes (2019), por sua vez, abarcaram os fatores determinantes da eficiência dos gastos públicos em universidades federais brasileiras. A pesquisa utilizou dados do IBGE, INEP, IPEA, STN, CGU, além dos dados dos relatórios de gestão de cada universidade.

De modo geral, a pesquisa concluiu que as IFES ainda são ineficientes no quesito alocação orçamentária:

De modo geral, o estudo permite demonstrar que as universidades federais ainda são ineficientes quanto a alocação dos gastos públicos. Observa-se em alguns casos que mesmo uma universidade apresentando um gasto público em educação superior à média das universidades federais, a universidade acabou apresentando outputs inferiores a essas instituições. O mesmo observa-se quanto ao número de professores (input), onde algumas universidades apresentaram número de professores superior à média das demais universidades e apresentaram outputs inferiores as demais instituições. Dessa forma, nesses casos as universidades apresentaram escores de eficiência inferior as demais instituições, onde em alguns casos as universidades com menores inputs demonstraram-se eficientes ao longo do período. (HAMMES, 2019. 116)

Os estudos de Silva (2018), também tiveram como objetivo mensurar a eficiência nos gastos das universidades, observado, nesse caso, de 2012 e 2015, que naquele período representou universo de 63 IFES. A pesquisa também teve objetivo em comparar o desempenho de *Instituições Benckmarks* com o desempenho da Universidade Federal de Goiás (UFG), bem como oferecer subsídios para a UFG em relação às alterações impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Foram utilizados dados do Censo da Educação Superior dos anos de 2012 a 2015 e variáveis, no seguinte sentido:

Para atender ao proposto neste estudo, foram selecionados como variáveis de inputs (insumos), os dados de gastos totais, despesas com remuneração de docentes e despesas com custeio das Universidades Federais Brasileiras, e como outputs (produto) os dados do Ranking Universitário Folha – RUF, no período de 2012 e 2015 (...). (SILVA, 2018, p. 46)

Ao final, em breve síntese, a autora recomenda, para eficiência em gastos e a relação gasto por aluno, as seguintes propostas: (1) reduzir o número de cursos ofertados; (2) reduzir os índices de evasão escolar; (3) aumentar a oferta de vagas em cursos de Graduação e (4) melhorar os resultados no Ranking Universitário Folha.

Também convém destacar aspectos dos estudos de Gomes (2016), que buscou analisar a eficiência do gasto das universidades federais mineiras, que possuiu como escopo:

1. Calcular a eficiência do gasto público das IFES mineiras, considerado o triênio 2012-2014;
2. Identificar as universidades mineiras que possam ser consideradas benchmarks para as demais do Estado de Minas Gerais;
3. Verificar a legitimidade dos indicadores de gestão do Tribunal de Contas da União (TCU), seus pontos fortes e fracos;
4. Compreender os fatores considerados intervenientes da eficiência técnica das IFES mineiras; e
5. Revelar ações empreendidas pelas universidades que, na visão dos gestores, refletem positivamente no escore de eficiência das instituições. (GOMES, 2016, p. 14).

Nos resultados acerca do ponto central da pesquisa, foi observado:

Retomando a proposta central desta pesquisa, que objetivou compreender como melhorar a eficiência do gasto público em educação superior pelas universidades federais mineiras, algumas ações principais podem ser sugeridas na tentativa de alcançar resultados positivos sobre essa matéria: investir em capacitação nas áreas de planejamento e controle interno de servidores técnicos e docentes, ocupantes de cargos de direção ou não; criar indicadores próprios de gestão, a partir da identificação da pouca legitimidade dos indicadores de desempenho existentes, a exemplo dos indicadores do TCU; adaptar na medida que seja possível boas práticas gerenciais de outras IFES; abrir espaço para o exercício de autoconhecimento e autocrítica da universidade, buscando discussão, reflexão e envolvimento de toda a comunidade universitária em relação ao assunto. (GOMES, 2016, p. 68).

É possível observar que a eficiência pode ser analisada em inúmeras vertentes, variáveis e indicadores. Todavia, a presente pesquisa pretende analisar a eficiência das universidades federais sob a ótica dos números de matrículas da graduação, alinhado, ainda, ao que dispõe a Meta 12 do Plano Nacional de Educação e atividade precípua das Instituições Federais de Educação Superior, bem como eventuais impactos sofridos pela EC nº 95/2016 no orçamento disponível dessas instituições.

Neste sentido, julga-se pertinente breve discussão acerca do Plano Nacional de Educação, no contexto da educação superior.

2.4 Das metas do PNE para educação superior

A Constituição Federal dispõe em seu art. 214 sobre a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação, *in verbis*:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a

manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O Plano Nacional de Educação atualmente em vigor congrega os anos de 2014 a 2024 e foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014. No que concerne à educação superior, o PNE dispõe sobre suas diretrizes, notadamente, nas Metas 12 e 13 do PNE e respectivas estratégias.

Em breve síntese, a Meta 12 dispõe sobre o aumento de matrículas na graduação e interiorização do acesso, ao passo que a Meta 13 direciona para a qualidade da educação superior, com foco na pós-graduação. Considerado o escopo da pesquisa, destaca-se o que dispõe a Meta 12:

META 12 Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

A escolha, no presente trabalho, pela análise dos números de matrículas de graduação pode ser justificada por si só pela Meta 12 do PNE. Vale destacar que, para aspectos de monitoramento, o INEP, órgão responsável pelo Censo da Educação Superior, identifica três indicadores quanto à Meta 12, quais sejam: (1) indicador 12A - Taxa bruta de matrículas na educação superior; (2) indicador 12B - Taxa líquida de escolarização ajustada na educação superior e (3) indicador 12C - Percentual da expansão de matrículas no segmento público.

Os citados indicadores podem ser acessados no painel de monitoramento do INEP, sendo que os resultados são atualmente de 40,7% para indicador 12A (2020); 28,0% para indicador 12B (2020) e 11,7% para indicador 12C (2019).

É possível observar, assim, que a meta para expansão das matrículas na graduação no segmento público ainda é bastante aquém do almejado, sendo que as universidades federais são figura importantes nesse cenário. Isso porque, conforme Notas Estatísticas do Censo da Educação Superior de 2020, no que concerne às Instituições de Educação Superior públicas, 42,4% são estaduais (129 IES); 38,8% são federais (118); e 18,8% são municipais (57), sendo

que “quase 3/5 das IES federais são universidades e 33,9% são Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets)” (INEP, 2020, p. 14).

Cabe salientar que considerada a tríade de ensino, pesquisa e extensão, prevista no art. 207 da Constituição Federal, tendo em vista que as atividades de pesquisa comumente são associadas à pós-graduação e as atividades de extensão podem ser das mais variadas no universo acadêmico e, por vezes, com dificuldade de identificação de indicadores mensuráveis, optou-se pela análise do ensino, associado, neste caso, às matrículas na graduação, por se tratar da atividade precípua de uma universidade federal.

Cabe salientar que a expansão da educação superior também foi prevista por PNEs que antecederam o atualmente vigente. Pode-se afirmar que o país vivenciou grande investimento na expansão do acesso à educação superior nos últimos anos, notadamente, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

O próprio REUNI previa como objetivo a “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação”, conforme art. 1º do citado Decreto, além de também indicar diretrizes em prol do combate à evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso.

Para Luz (2021, p. 24), o programa “possibilitou grande aumento dos ingressos nas instituições federais de ensino superior, mas que a tendência indica uma estabilização no número de ingressantes, com crescimento residual dos ingressos”. O mesmo autor, afirma que “para cumprir a meta 12 do PNE, as matrículas na rede federal precisariam aumentar mais 1,4 milhão” (LUZ, 2021, p. 39).

Ainda na senda de justificativas pela análise das matrículas na graduação, Luz (2021, p. 43), fazendo menção a outros programas educacionais como Prouni, realiza importante observação ao indicar que “uma expansão de matrículas mais acentuada nesses programas ou na rede federal enfrenta grandes obstáculos fiscais, por estarem submetidos aos limites da EC95 e/ou da meta de resultado primário”.

Cabe mencionar o trabalho de Lima (2022), que dispôs sobre “Equilíbrio fiscal e desigualdade no acesso à educação: os efeitos da limitação orçamentária sobre a educação brasileira”. A pesquisa teve objetivo em averiguar as variações refletidas pelo Novo Regime Fiscal na desigualdade educacional, por meio da observância das taxas de matrícula e percentual do orçamento destinado à educação básica e superior. Cabe destacar trecho de suas conclusões:

Após a analisar os dados observou-se que de fato a redução no orçamento autorizado e na quantia executada em razão do teto de gastos, provocou uma redução na educação básica observada pela redução no número de matrículas e que embora não seja verificado a mesma redução de matrículas no ensino superior é possível supor que a redução orçamentária teve impactos que foram percebidos em outras áreas que não propriamente no número de matrículas. (LIMA, 2022, p.16)

O Indicador de Gestão das universidades federais, oriundo das decisões prolatadas no âmbito do Acórdão nº 408/2002 – TCU Plenário, Acórdão nº 1043/2006 e nº 2167/2006 – Plenário, também envolve em certa medida o monitoramento de matriculados, sendo possível inferir que o tema também é alvo do Tribunal de Contas da União, bem como Controladoria-Geral da União, sendo que de forma frequente órgãos de controle questionam o Ministério da Educação acerca do alcance das metas estipuladas pelo PNE.

Por fim, há que se destacar que o número de matrículas na graduação tem grande representatividade da distribuição orçamentária das IFES, por meio da Matriz OCC, conforme se depreende do anexo da Portaria MEC nº 651/2013 e alterações promovidas pela Portaria MEC nº 748/2021.

O referencial teórico do presente trabalho permitiu identificação de questões orçamentárias, perpassando a Lei Orçamentária Anual, suas classificações, desdobramentos e seus aspectos práticos no que concerne às universidades federais. Também trouxe reflexões sobre a EC nº 95/2016 e eficiência aplicada no contexto das IFES, bem como breve contextualização do Plano Nacional de Educação, com enfoque na Meta 12, que dispõe sobre o aumento das matrículas de graduação. Isso posto, passa-se à análise metodológica da presente pesquisa.

3 METODOLOGIA

A presente seção possui finalidade de apresentar a metodologia utilizada na elaboração da pesquisa. Isso posto, serão descritas as características essenciais do trabalho, a fonte e base de dados utilizada e, por fim, os procedimentos estatísticos adotados.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Trata-se de pesquisa quantitativa e qualitativa por meio de objetivos descritivos e exploratórios. As análises foram segmentadas em três momentos. Na primeira etapa, foram analisados dados secundários (orçamento e matrículas) de 63 universidades federais; na segunda etapa, para apoiar a análise de eficiência, houve segmentação das informações por região geográfica, bem como de forma sistêmica, seguida por observância do número de matrículas na graduação antes e depois do Novo Regime Fiscal, a fim de realizar correlações dos dados. Por fim, como terceiro momento, foi adotado modelo econométrico de dados em painel para agregar as discussões.

A Rede Federal de Educação abarca tanto Universidades quanto Institutos Federais. Realiza-se, contudo, recorte de 63 universidades federais no presente trabalho, uma vez que as vertentes de educação dos Institutos Federais são diferentes das Universidades Federais contando, inclusive com Secretarias autônomas na estrutura do Ministério da Educação.

É importante salientar que as universidades federais criadas após 2018, oriundas de desmembramento de IFES já existentes, não foram consideradas no presente estudo, uma vez não possuem dados suficientes para análises, são elas: Universidade Federal de Catalão (UFCAT), criada por desmembramento da Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Jataí (UFJ), criada por desmembramento da Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), criada por desmembramento da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE), criada por desmembramento da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE); Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR), criada por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), criada por desmembramento da Universidade Federal do Tocantins (UFT). No caso das IFES que sofreram desmembramento, elas apresentam dados anteriores aos seus respectivos desmembramentos, bem como posteriores.

As universidades federais excluídas do presente estudo somente possuem dotação orçamentária e dados do Censo da Educação Superior após 2018, o que prejudicaria a análise que ora se propõe. Vale novamente destacar que as matrículas de que trata o presente trabalho consideram a graduação.

A pesquisa observou o lapso temporal de 2013 a 2019 e buscou verificar os impactos da EC nº 95/2016, de forma gradativa, na dotação orçamentária das universidades e o comportamento do número de matrículas na graduação, a fim de observar as possíveis implicações em função do Novo Regime Fiscal. O recorte temporal pretendeu analisar período razoável antes e depois da EC nº 95/2016, de modo, ainda, a excluir dados com possíveis reflexos da pandemia de Covid-19.

Na primeira etapa, duas dimensões foram analisadas: dimensão orçamentária e dimensão de matrículas. Nesse sentido, para verificação da dimensão orçamentária, foi realizada identificação da dotação orçamentária das universidades federais ao longo do tempo. O mesmo foi realizado para dimensão matrículas.

Cabe ressaltar que quanto à dimensão orçamentária, houve desdobramento de elementos agregadores, por meio da identificação das despesas empenhadas e, no caso da análise em painel, da inscrição de restos a pagar em custeio e capital, a fim de observar, de forma um pouco mais detalhada, se o eventual impacto do Teto de Gastos no orçamento disponível da instituição, filtrado pelo termo “dotação atualizada”, é acompanhado também nos valores empenhados e de restos a pagar. Vale destacar que o orçamento empenhado trata-se daquele efetivamente reservado à execução/aquisição de bens e serviços e os restos a pagar, conforme tem sido observado na prática, podem representar eventuais saldos orçamentários, nos termos já explicitados no item 2.1.2 deste trabalho, embora tecnicamente se refiram a despesas empenhadas mas ainda não pagas.

A análise utilizando-se da dotação atualizada parte do pressuposto que a universidade federal possui autonomia na gestão financeira e patrimonial de seu recurso. Isso é, observadas as janelas de alterações orçamentárias e disposições na legislação, a IFES pode realizar remanejamentos de suas dotações, sendo que o filtro de “dotação atualizada” permite verificar a dotação da universidade já consideradas essas eventuais alterações ao longo do exercício financeiro.

Ainda sobre o orçamento analisado, importante observar que foram considerados apenas valores correspondentes aos resultados primários de identificação “2” (despesa primária discricionária), “8” (primária discricionária decorrente de emenda de comissão permanente) e “9” (primária discricionária decorrente de emendas de relator-geral do PLOA), conforme Figura

2, não tendo havido distinção de fontes. Ou seja, foram excluídas as dotações correspondentes a despesas financeiras, obrigatórias, bem como aquelas oriundas de emendas parlamentares individuais e de bancada. Isso porque se pretendeu averiguação dos recursos discricionários das universidades federais, cujas dotações fossem suportadas essencialmente pela União, observadas os normativos pertinentes para distribuições.

No segundo momento, para subsidiar a análise de eficiência, tendo em vista a heterogeneidade da Rede de universidades federais, além da observação sistemática de informações, os dados foram analisados por região geográfica.

Posteriormente, foram verificadas informações sobre número de matrículas, em especial, após a instituição da Emenda Constitucional nº 95/2016. A fim de trazer melhor proporcionalidade desta análise, optou-se pela observância de três anos antes e três anos após o NRF, por meio dos triênios 2014/2015/2016 e 2017/2018/2019, excluindo-se, assim, o ano de 2013. A mesma sistemática temporal ocorreu quando da análise de variações do orçamento e matrícula.

Para desfecho da análise de eficiência, houve correlação das informações identificadas anteriormente.

Por fim, houve adoção do modelo econométrico de dados em painel, para agregar às análises já efetuadas.

3.2 Fonte e base de dados

Os dados utilizados foram obtidos essencialmente pelo Tesouro Gerencial e Censo da Educação Superior.

Os dados obtidos por meio do Tesouro Gerencial também podem ser filtrados no Portal Transparência, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), entre outros.

A realização do Censo da Educação Superior é de competência do INEP, de modo que as informações podem ser extraídas na página oficial do INEP, nos microdados da educação superior.

A partir dos dados coletados, considerando, ainda, o marco do ano de 2016, exercício financeiro em que foi promulgada a EC nº 95/2016, foi possível analisar como se comportou o número de matrículas da graduação e os impactos da EC nº 95/2016 no orçamento das IFES.

Dessa forma, o presente trabalho buscou realizar correlações entre o orçamento e os números relacionados às matrículas da graduação da Rede Federal de Educação Superior, de forma a verificar as possíveis implicações em função do Novo Regime Fiscal.

3.3 Procedimentos Estatísticos: análise descritiva e modelo econométrico de dados em painel

Após coleta de informações junto ao Tesouro Gerencial e Censo da Educação Superior, as discussões ocorreram, essencialmente, por meio de dois procedimentos

De um lado, foram feitas **análises descritivas** dos dados para classificar a base e identificar possíveis outliers e vieses. Para Reis (2002, p. 5), utiliza-se “Estatística Descritiva para organizar, resumir e descrever os aspectos importantes de um conjunto de características observadas ou comparar tais características entre dois ou mais conjuntos”. A descrição das informações “também tem como objetivo identificar anomalias, até mesmo resultante do registro incorreto de valores, e dados dispersos, aqueles que não seguem a tendência geral do restante do conjunto” (REIS, 2002, p. 5).

O mesmo procedimento foi adotado para aferição da eficiência das universidades federais, ao se relacionar os números associados ao orçamento e às matrículas, notadamente quando se identificou as variações antes e depois do NRF. Vale salientar que os dados de orçamento e de matrículas foram logaritimizados a fim de permitirem análises em mesma base, no caso, variações percentuais dos dados.

Na segunda etapa, a EC 95/2016 foi avaliada pela técnica de **regressão em painel**, utilizando o software Stata®, considerando como função objetivo a matrícula, e como regressores (variáveis de controle), os indicadores conforme Quadro 1 (valores de dotação atualizada, restos a pagar em custeio e capital e a própria EC nº 95/2016).

Igualmente, foram considerados os percentuais de representatividade do orçamento e matrículas de cada IFES no conjunto da Rede de IFES pesquisada, a fim de que o tamanho da universidade não fosse elemento a influenciar o resultado.

Sobre a disposição de dados em painel, menciona Fávaro (2013):

Modelos de dados em painel possibilitam que o pesquisador avalie a relação entre alguma variável de desempenho e diversas variáveis preditivas, permitindo que se elaborem inferências sobre as eventuais diferenças entre indivíduos e ao longo do tempo sobre a evolução daquilo que se pretende estudar. Dadas as suas características, é natural que muitas pesquisas em contabilidade e finanças venham a fazer uso de tais modelos, uma vez que muitos dados são publicados com determinada periodicidade para empresas, municípios, estados ou países. (FÁVERO, 2013, p. 21)

A metodologia também se mostra adequada considerando o que explica Duarte e de Melo Belmiro (2018, p. 11) em sua pesquisa: “a metodologia de dados em painel é indicada

quando estão disponíveis observações longitudinais, ou seja, por indivíduos num espaço de tempo, o que fornece informações a respeito de possíveis heterogeneidades individuais”.

O Quadro abaixo apresenta detalhes sobre o modelo econométrico de dados em painel.

Quadro 1 - Fonte e base de dados da análise em painel

DADOS	FONTE	FUNÇÃO OBJETIVO	HIPÓTESE	CARACTERÍSTICAS DO DADO
Matrícula	Censo da Educação Superior	Sim	O número de matrículas na graduação é a métrica que subsidia a eficiência, em atenção às atividades finalísticas das IFES, bem como metas estabelecidas pelo PNE e pode apresentar alteração em atenção ao contexto ora analisado	Logaritimizada, com base em números absolutos
RAP Custeio	Tesouro Gerencial	Não	Diminuição da inscrição em RAP em custeio, após implementação da EC nº 95/2016, pode gerar quedas nas matrículas.	Logaritimizada, com base na série em R\$
RAP Capital	Tesouro Gerencial	Não	Diminuição da inscrição em RAP em capital, após implementação da EC nº 95/2016, pode gerar quedas nas matrículas.	Logaritimizada, com base na série em R\$
Dotação atualizada	Tesouro Gerencial	Não	Diminuição da disponibilidade orçamentária, após implementação da EC nº 95/2016, pode gerar quedas nas matrículas.	Logaritimizada, com base na série em R\$
EC	Não se aplica	Não	A EC nº 95/2016 possui impacto no orçamento discricionário das IFES e pode ter consequências no número de matrículas na graduação.	Variável binária (de 2013 a 2016 = 0; de 2017 a 2019 = 1)

Fonte: elaborado pela autora

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção serão apresentados os resultados encontrados. A discussão inicia-se pelos dados do orçamento das universidades federais pesquisadas, seguidos dos dados das matrículas.

As informações foram, em seguida, correlacionadas e apresentadas por região geográfica, bem como de forma sistêmica. Ato contínuo, houve análise da eficiência, a partir dos dados observados, com foco nas matrículas da graduação e, por fim, realizada análise em painel.

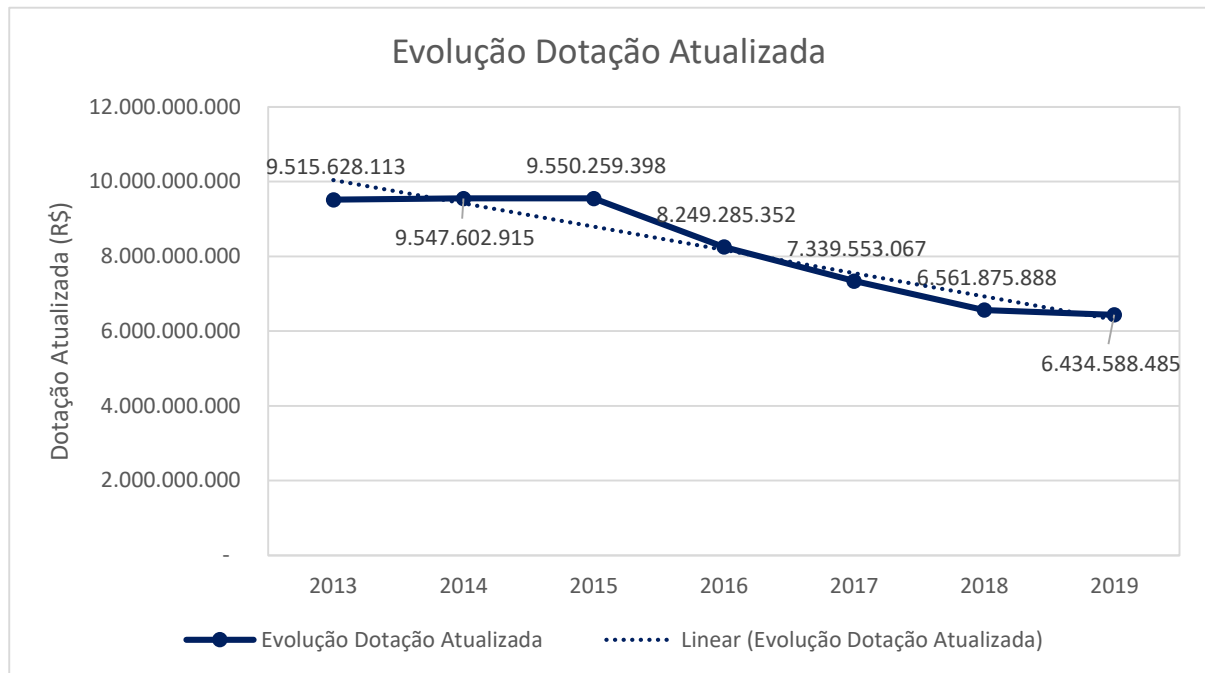
4.1 Do orçamento

A premissa do presente trabalho é analisar os potenciais impactos na EC nº 95/2016 no orçamento das universidades federais e como se comportou o número de matrículas na graduação.

Para tanto, foi realizada extração de dados junto ao Tesouro Gerencial, buscando informações acerca da dotação atualizada das IFES, bem como os valores de empenho como elemento agregador. Os valores referentes à inscrição de restos a pagar também se apresentam como item acessório e serão verificados na análise em painel.

Isso posto, apresenta-se a evolução das dotações atualizadas das Instituições Federais de Educação Superior ora em análise.

Gráfico 1 - Evolução da dotação atualizada



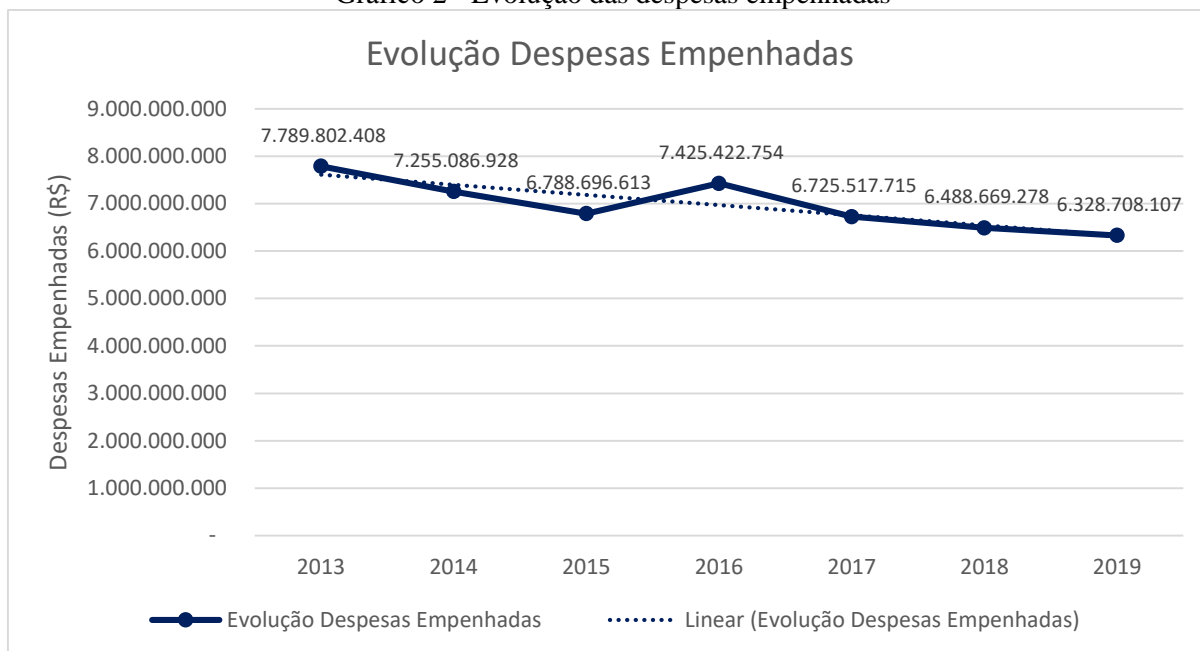
No Gráfico 1 é possível observar a linha pontilhada de tendência claramente diminuindo ao longo do tempo. Verifica-se certa estabilidade das dotações entre 2013 e 2015, sendo que em 2016 já se observa diminuição das dotações. Vale lembrar que, não obstante o ano da promulgação da EC nº 95/2016, as regras somente passaram a ser válidas a partir do exercício financeiro de 2017. De mais a mais, os dados corroboram, em certa medida, os estudos de Almeida (2022), que verificou tendência de redução da dotação atualizada entre 2016 e 2021, isso é, após a EC nº 95/2016.

Outros elementos além do Teto de Gastos podem ter influenciado a redução de dotação já em 2016, como cortes e remanejamentos ao longo do exercício financeiro. Contudo, tais detalhes não foram explorados nesta pesquisa. De qualquer forma, observa-se nítida tendência de redução da dotação após 2017, embora também seja verificada baixa oscilação em 2018 e 2019, de forma semelhante ao período linear entre 2013 e 2015.

Observam-se variações de -13,6%, em 2016, quando comparado a 2015 e de -11% em 2017, -10,6% em 2018 e -1,9% em 2019, quando comparados aos anos imediatamente anteriores em cada caso. A média das variações no período é de -6,14%, sendo que em 2019 observa-se variação de -32% quando comparada a 2013.

Os valores empenhados (Gráfico 2), por sua vez, também apresentam valores decrescentes no geral, embora mais sutis.

Gráfico 2 - Evolução das despesas empenhadas



Fonte: elaborado pela autora

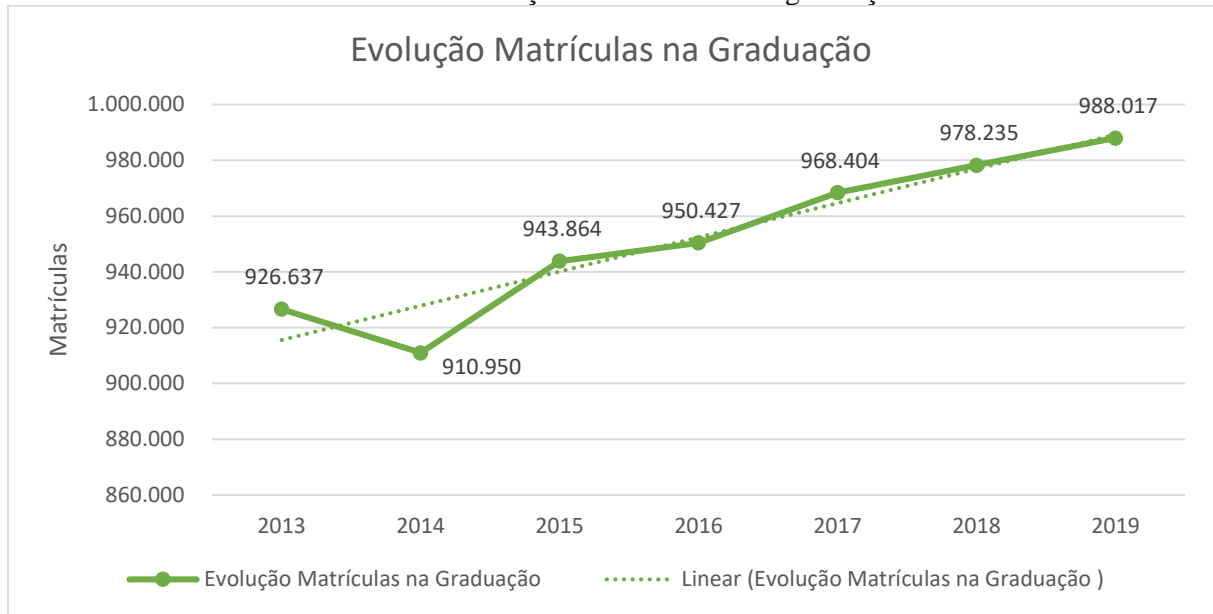
Optou-se também pela demonstração das despesas empenhadas porque se trata da fase da despesa em que há efetivamente a reserva orçamentária e compromisso da instituição para realização da despesa, sendo que as fases seguintes, isso é, a liquidação e o pagamento, ficam sujeitas a atividades alheias à disponibilidade orçamentária em si.

A diferença verificada nos valores constantes do Gráfico 1 e 2 sugere que, com o passar do tempo, as universidades federais utilizaram mais recurso disponível, ou seja, empenharam mais orçamento. Isso porque o percentual de empenho em relação à dotação atualizada subiu de 82% de execução em 2013 para 98% em 2019. Todavia, não foram considerados outros elementos que podem ter influenciado a execução orçamentária, como contingenciamentos e/ou bloqueios nos exercícios financeiros objetos de análise.

4.2 Das matrículas na graduação

A pesquisa pretende analisar o comportamento do número de matrículas na graduação frente ao orçamento das universidades a fim de verificar os impactos da EC nº 95/2016. Dessa forma, apresenta-se a evolução das matrículas na graduação das universidades federais pesquisadas.

Gráfico 3 - Evolução das matrículas da graduação



Fonte: elaborado pela autora

A tendência da variação das matrículas de graduação também é clara, embora inversamente proporcional à dotação atualizada (Gráfico 1) e despesas empenhadas (Gráfico 2). Não obstante o gráfico demonstrar oscilação acentuada no ano de 2014, tal variação correspondeu a decréscimo de apenas -2% em relação a 2013. Os anos que se seguem apresentam variação crescente de 3,6% (2015), 0,7% (2016), 1,9% (2017), 1% (2018) e 1% (2019), quando comparados aos anos respectivamente anteriores. A média de tais variações no período foi de 1,1%, sendo que a maior variação para aumento do número de matrículas foi em 2015. De forma geral, o ano de 2019 obteve crescimento de 6,6%, quando comparado a 2013.

Tendo em vista que a Rede de Instituições Federais de Educação Superior trata-se de sistema extremamente heterogêneo, uma vez que conta simultaneamente com universidades centenárias e recém-criadas, faz-se prudente analisar tais informações também por região geográfica, seguida de observação sistêmica da correlação entre orçamento e matrículas, e, por conseguinte, análise da eficiência dessas instituições, que serão apresentadas a seguir.

4.3 Orçamento e matrículas da graduação: análise da eficiência

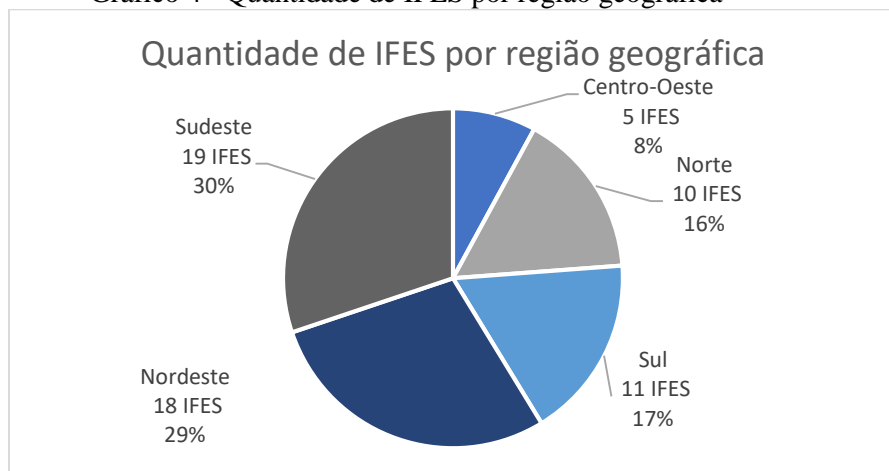
A eficiência que ora se busca analisar guarda relação aos números de matrículas na graduação. Ou seja, a finalidade é verificar se mesmo com a tendência de redução do orçamento ao longo do tempo, observada pelo Gráfico 1, as universidades federais pesquisadas ainda

conseguiram aumentar o número de matrículas na graduação, atendendo ao que dispõe a Meta 12 do PNE.

A fim de subsidiar a análise da eficiência, convém analisar com maior detalhe cada região do Brasil e suas universidades federais, com a finalidade de investigar se o comportamento das variáveis é homogêneo, bem como o comportamento das matrículas, para fins de análise de eficiência antes e depois do NRF.

As 63 IFES ora analisadas possuem a seguinte divisão geográfica:

Gráfico 4 - Quantidade de IFES por região geográfica



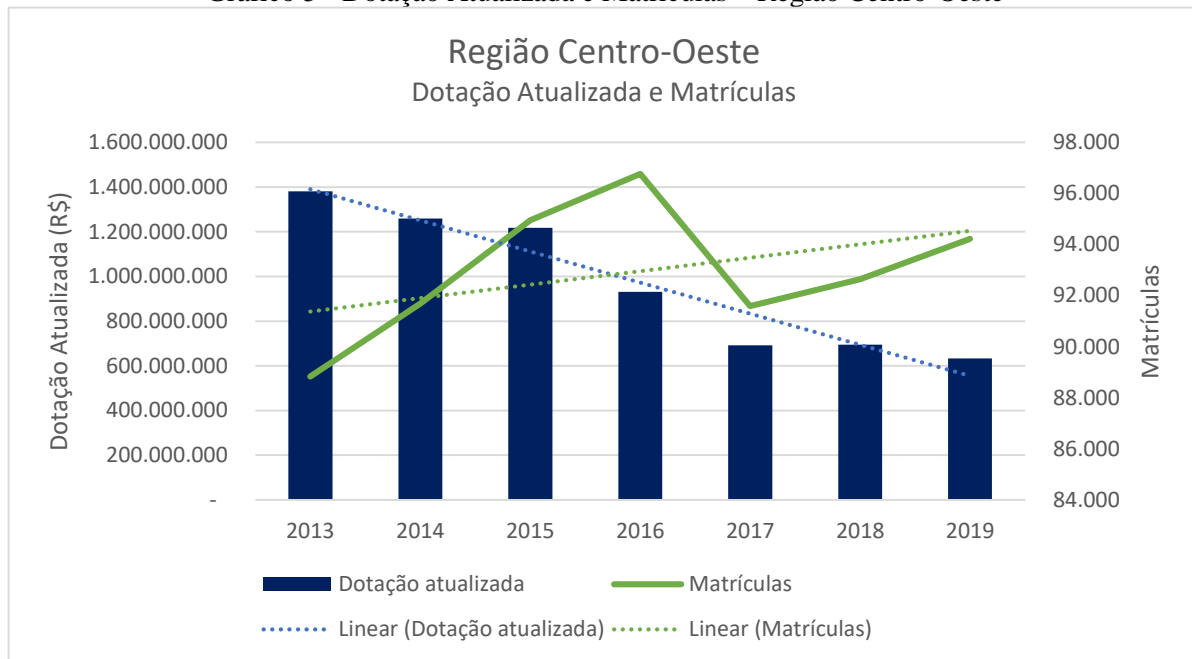
Fonte: elaborado pela autora

4.3.1 Da análise por região geográfica e sistêmica

Nas tabelas que se seguem, acompanhando os gráficos, os dados referentes às variações consideram o valor de determinado ano comparado ao ano imediatamente anterior.

A região Centro-Oeste possui oito universidades federais e cinco consideradas nesse trabalho: UFG, UnB, UFMT, UFMS e UFGD.

Gráfico 5 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Centro-Oeste



Fonte: elaborado pela autora

Tabela 1 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Centro-Oeste

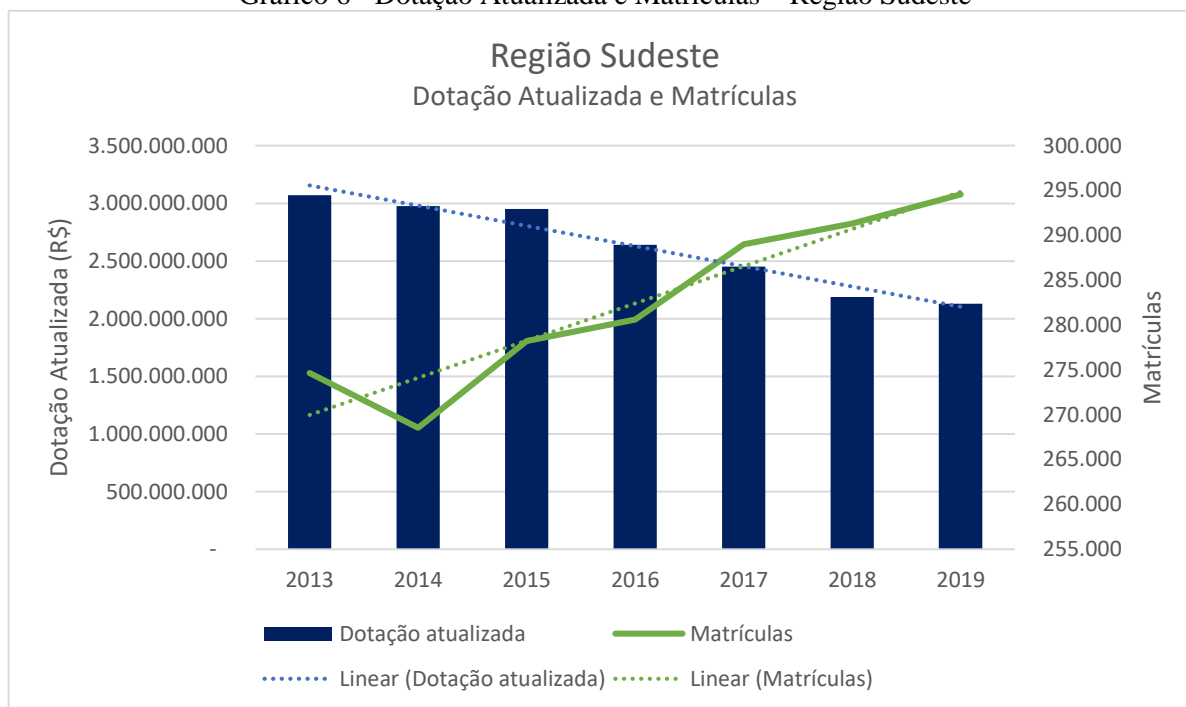
Ano	Dotação atualizada	Variação%	Matrículas	Variação%
2013	1.381.148.005,00		88.828	
2014	1.259.277.092,00	-8,82%	91.692	3,22%
2015	1.217.165.294,00	-3,34%	94.950	3,55%
2016	931.239.717,00	-23,49%	96.764	1,91%
2017	692.140.301,00	-25,68%	91.593	-5,34%
2018	694.262.025,00	0,31%	92.648	1,15%
2019	633.673.765,00	-8,73%	94.226	1,70%
Média Total		-11,63%		1,03%
Média 2014 a 2016		-11,89%		2,90%
Média após 2017		-11,37%		-0,83%

Fonte: elaborado pela autora

Observa-se que, não obstante haja tendência crescente para o número de matrículas na graduação no Gráfico 5, a média da variação observada entre os anos 2014 e 2016 era positiva, ao passo que entre os anos de 2017 e 2019 é negativa. Quanto à dimensão orçamentária, as médias de variações tanto antes quanto depois do NRF são negativas. Vale destacar que as maiores variações negativas tanto na dimensão de matrículas quanto orçamentária são verificadas no ano de 2017, primeiro exercício financeiro de implementação do Teto de Gastos.

A região Sudeste possui dezenove universidades federais, todas consideradas no presente trabalho: UFRJ, UFRRJ, UFMG, UFTM, UFSJ, UFES, UFU, UFF, UFJF, UFSCar, UFOP, UFV, UNIRIO, UNIFESP, UFLA, UNIFEI, UFVJM, UNIFAL-MG e UFABC.

Gráfico 6 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Sudeste



Fonte: elaborado pela autora

Tabela 2 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Sudeste

(continua)

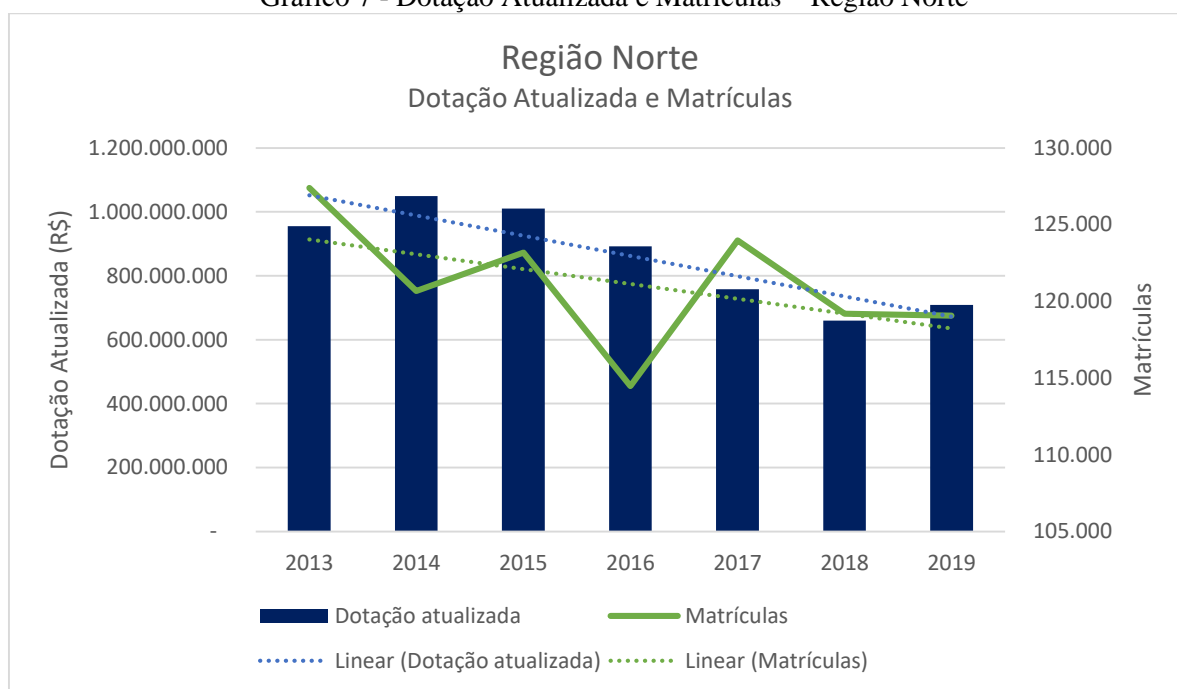
Ano	Dotação atualizada	Variação%	Matrículas	Variação%
2013	3.071.827.713,00		274.665	
2014	2.976.801.529,00	-3,09%	268.544	-2,23%
2015	2.951.029.105,00	-0,87%	278.237	3,61%
2016	2.640.923.140,00	-10,51%	280.613	0,85%
2017	2.452.796.246,00	-7,12%	289.015	2,99%
2018	2.188.243.092,00	-10,79%	291.322	0,80%
2019	2.129.101.835,00	-2,70%	294.558	1,11%
Média Total		-5,85%		1,19%
Média 2014 a 2016		-4,82%		0,74%
Média após 2017		-6,87%		1,63%

Fonte: elaborado pela autora

No caso da região Sudeste, ambos os períodos que antecedem a EC nº 95/2016 quanto os que sucedem, apresentam variações positivas no número de matrículas na graduação. É possível observar que o triênio 2017/2018/2019 apresenta maior variação positiva do que o triênio anterior. A dimensão orçamentária, por sua vez, apresenta variações negativas de forma geral.

A Região Norte possui onze IFES, das quais dez são consideradas na pesquisa: UFAM, UFPA, UFAC, UNIR, UFT, UFRR, UNIFAP, UFRA, UFOPA e UNIFESSPA.

Gráfico 7 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Norte



Fonte: elaborado pela autora

Tabela 3 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Norte

Ano	Dotação atualizada	Variação%	Matrículas	Variação%
2013	955.616.657,00		127.394	
2014	1.048.949.747,00	9,77%	120.669	-5,28%
2015	1.009.914.097,00	-3,72%	123.172	2,07%
2016	891.977.033,00	-11,68%	114.482	-7,06%
2017	758.210.718,00	-15,00%	123.975	8,29%
2018	660.231.268,00	-12,92%	119.187	-3,86%
2019	708.397.543,00	7,30%	119.068	-0,10%
Média Total		-4,38%		-0,99%
Média 2014 a 2016		-1,88%		-3,42%
Média após 2017		-6,87%		1,44%

Fonte: elaborado pela autora

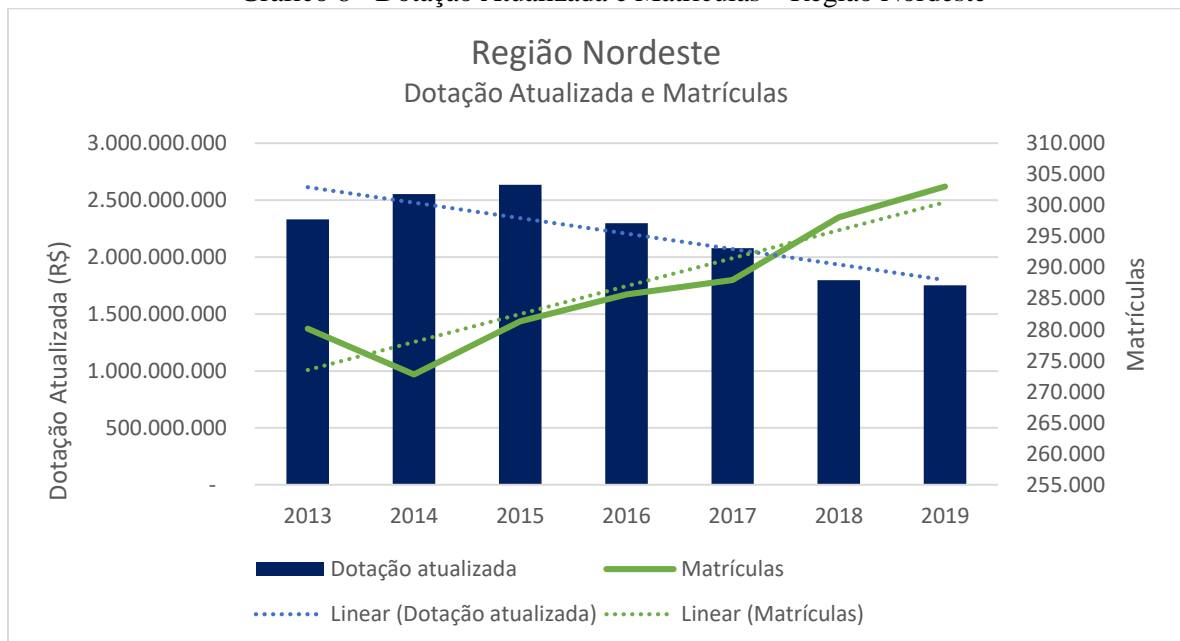
Em análise, as universidades da região Norte do país apresentam disparidade em relação às demais regiões. Isso porque a tendência das matrículas se mostrou decrescente, conforme Gráfico 6, apesar de ser possível observar oscilações mais nítidas.

Além disso, na análise por ano, observada a média geral de variação das matrículas, cabe destacar que 2017 obteve variação atípica de crescimento de matrículas, enquanto 2016 também apresentou variação atípica, mas de diminuição.

Quanto à dimensão orçamentária, todas as médias de variação se apresentaram negativas.

A região Nordeste possui vinte universidades federais, sendo dezoito as consideradas no trabalho: UFBA, UFPE, UFRPE, UFC, UFPB, UFRN, UFAL, UFMA, UFERSA, UFPI, UFS, UNIVASF, UFCG, UFRB, UNILAB, UFOB, UFCA, UFSB.

Gráfico 8 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Nordeste



Fonte: elaborado pela autora

Tabela 4 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Nordeste

Ano	Dotação atualizada	Variação%	Matrículas	Variação%
2013	2.330.707.485,00		280.144	
2014	2.554.566.886,00	9,60%	272.773	-2,63%
2015	2.635.976.521,00	3,19%	281.323	3,13%
2016	2.297.197.300,00	-12,85%	285.668	1,54%
2017	2.077.618.200,00	-9,56%	287.994	0,81%
2018	1.796.895.624,00	-13,51%	298.076	3,50%
2019	1.752.165.891,00	-2,49%	303.025	1,66%
Média Total		-4,27%		1,34%
Média 2014 a 2016		-0,02%		0,68%
Média após 2017		-8,52%		1,99%

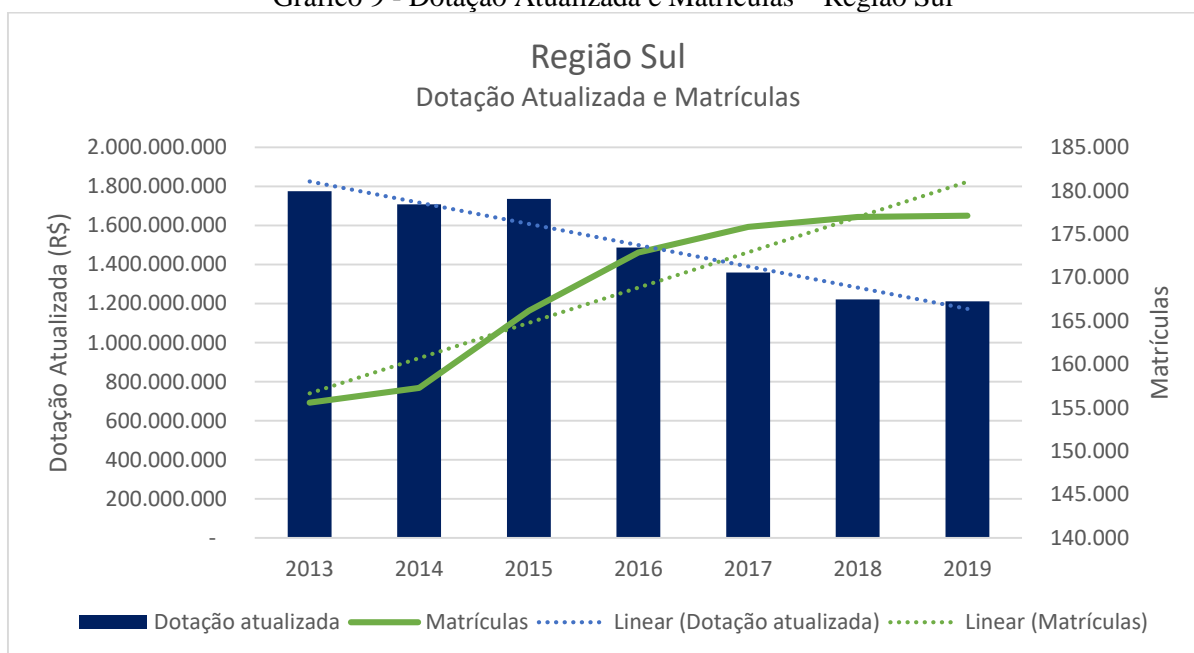
Fonte: elaborado pela autora

Tais IFES apresentam dados de médias positivas nas matrículas mesmo após a implementação do Teto dos Gastos, sendo que a média de variação das matrículas na graduação foi maior no período compreendido entre 2017 e 2019, quando comparada ao período entre 2014 e 2016. Diferentemente do que ocorre com as IFES da região Norte, na região Nordeste a média de variação de matrículas a partir de 2017 foram todas positivas, quando se observa ano a ano, ainda que com oscilações.

A dimensão orçamentária, por sua vez, apresenta médias negativas tanto antes quanto após a EC nº 95/2016. O triênio 2017/2018/2019, contudo, apresenta maior variação média negativa em relação a 2014/2015/2016.

A região Sul é composta por onze IFES e todas são consideradas para efeito desse trabalho: UFPR, UFRGS, UFCSPA, UFSC, UFSM, FURG, UFPel, UTFPR, UNIPAMPA, UFFS, UNILA.

Gráfico 9 - Dotação Atualizada e Matrículas – Região Sul



Fonte: elaborado pela autora

Tabela 5 - Variação da Dotação Atualizada e Matrículas – Região Sul

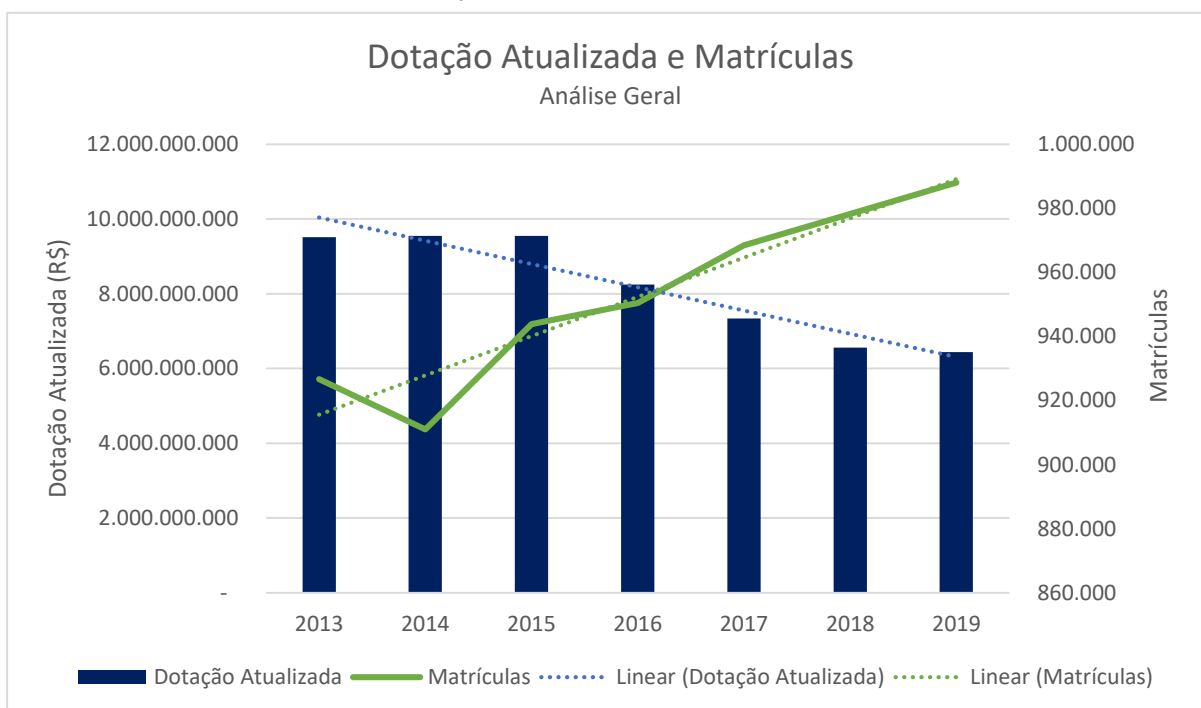
Ano	Dotação atualizada	Variação%	Matrículas	Variação%
2013	1.776.328.253,00		155.606	
2014	1.708.007.661,00	-3,85%	157.272	1,07%
2015	1.736.174.381,00	1,65%	166.183	5,67%
2016	1.487.948.162,00	-14,30%	172.901	4,04%
2017	1.358.787.602,00	-8,68%	175.828	1,69%
2018	1.222.243.879,00	-10,05%	177.002	0,67%
2019	1.211.249.451,00	-0,90%	177.142	0,08%
Média Total		-6,02%		2,20%
Média 2014 a 2016		-5,50%		3,59%
Média após 2017		-6,54%		0,81%

Fonte: elaborado pela autora

A região Sul apresenta certa estagnação do número de matrículas após a EC nº 95/2016, em relação ao período compreendido entre 2014 e 2016. Antes do Teto dos Gastos a variação média era de 3,59% enquanto após o Novo Regime Fiscal a variação caiu para 0,81%. A variação da dimensão orçamentária se mostrou negativa em tanto antes quanto depois do NRF.

Após realizadas as considerações sobre dados de orçamento e matrículas por região, passa-se à análise geral da correlação entre tais informações. O Gráfico 10 relaciona o número de matrículas de graduação e dotação atualizada disponível ao longo do tempo, considerando as 63 IFES ora analisadas.

Gráfico 10 - Dotação Atualizada e Matrículas - Análise Geral



Fonte: elaborado pela autora

O Gráfico 10 permite identificar de forma clara que as variáveis de dotação atualizada e matrículas são grandezas inversamente proporcionais. Nesse sentido, é possível perceber tendência de crescimento das matrículas, ao passo que a linha de tendência da dotação atualizada é decrescente.

É verificada baixa oscilação das dotações entre 2013 e 2015. Em 2016 inicia-se processo mais acentuado de diminuição, seguido de certa estabilidade entre 2018 e 2019. Nas matrículas, verifica-se crescimento claro, ainda que ténue em termos absolutos, com exceção de 2014 que, não obstante apresentar variação acentuada no gráfico, a diminuição não tem representatividade em termos absolutos.

A linha de matrículas (Gráfico 10) se mostrou semelhante àquelas verificadas no Gráfico 6 e 8, das regiões Sudeste e Nordeste, respectivamente. Tal situação pode ter ocorrido porque são as duas regiões com mais universidades federais analisadas e, portanto, sujeitas a

ter maior influência na análise geral. Juntas, as duas regiões representam quase 60% das IFES analisadas, conforme Gráfico 4.

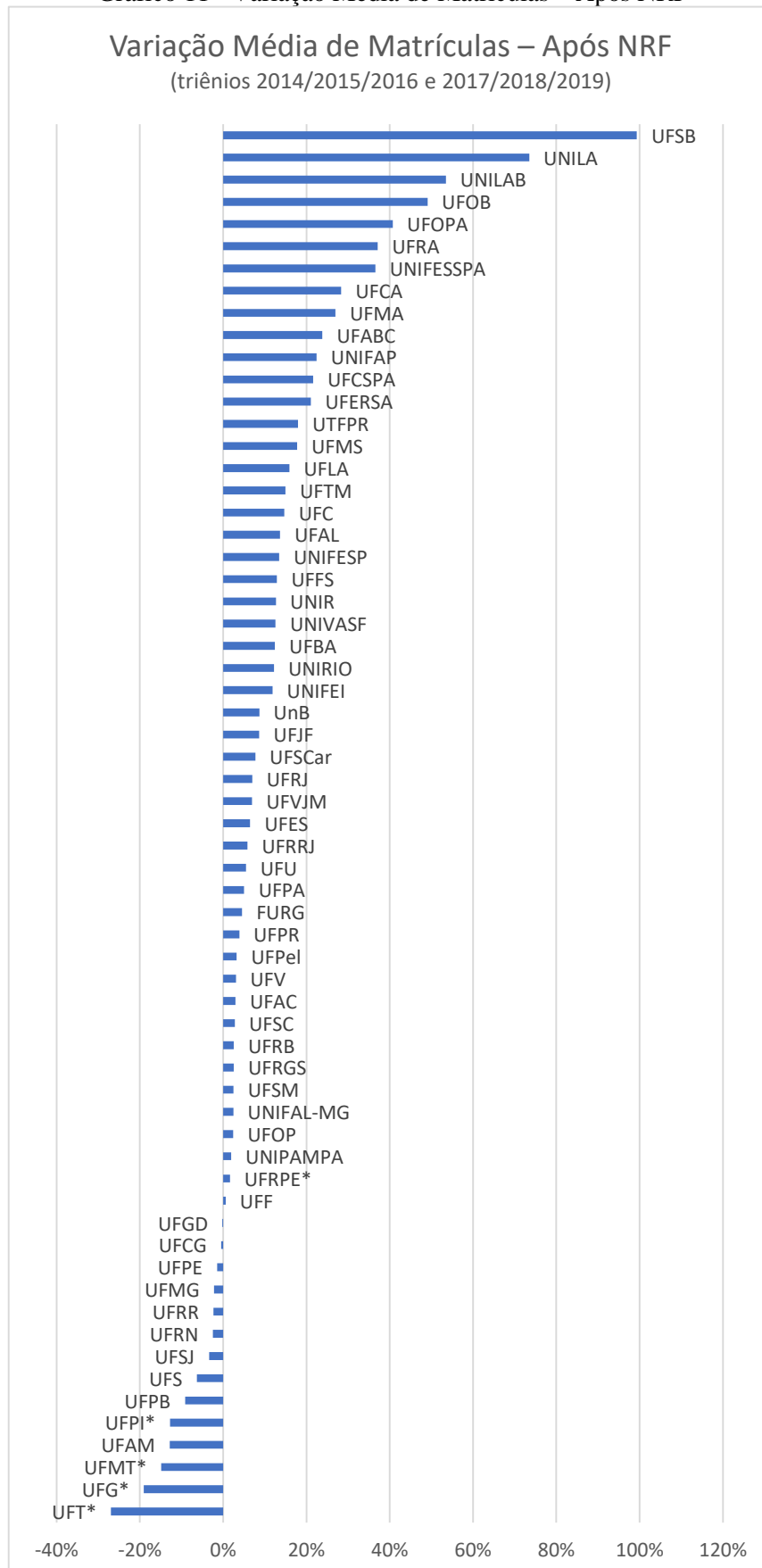
Embora os estudos de Mendes (2022, p. 55), quando analisa a Universidade de Brasília, sejam no sentido de tendência de aumento de população acadêmica e também da dotação atualizada – e no presente trabalho seja observado tendência de redução do orçamento – a autora faz importante ponderação ao mencionar certo contrassenso entre uma tendência crescente da população acadêmica e imposição de um Teto de Gastos que “estimula um limite para os gastos públicos”.

Isso posto, passa-se à análise pormenorizada do número de matrículas, a ser medida de acordo com as variações percentuais das matrículas antes e depois do Novo Regime Fiscal.

4.3.2 Da variação de matrículas após o Novo Regime Fiscal

Para subsidiar a análise da eficiência das universidades federais, foi realizada comparação da rede de IFES utilizando a diferença percentual da média do número de matrículas no período compreendido antes e depois da EC nº 95/2016. Para tanto, foi identificada a diferença percentual entre a média de variação do número de matrículas dos anos de 2017, 2018 e 2019 subtraída da média dos anos de 2014, 2015 e 2016 de cada IFES. O objetivo foi verificar, notadamente, aquelas com maiores variações percentuais crescentes. O gráfico abaixo representa, em ordem, os resultados.

Gráfico 11 - Variação Média de Matrículas – Após NRF



*Universidades Federais desmembradas após 2018

Fonte: elaborado pela autora

Em síntese, verifica-se que 49 IFES conseguiram aumentar ou manter os números de matrículas após a implementação da EC nº 95/2016, enquanto 14 apresentaram redução dessas médias.

4.3.3 Da correlação dos dados para fins de avaliação da eficiência

A eficiência ora analisada se restringe a dois indicadores (orçamento e matrícula) em quatro momentos, quais sejam:

1. Identificação do orçamento e matrículas.
2. Análise do orçamento e matrículas por região geográfica;
3. Análise do orçamento e matrículas de forma sistêmica;
4. Análise das matrículas antes (triênio 2014/2015/2016) e depois (triênio 2017/2018/2019) do NRF.

O panorama colocado pelos resultados é que as regiões apresentam tendência geral de diminuição do orçamento e aumento do número de matrículas na graduação (Gráficos 5, 6, 8 e 9), com exceção da região Norte (Gráfico 7), que apresenta ambas tendências decrescentes.

Ao se analisar de forma pormenorizada as variações ocorridas após a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, no triênio 2017/2018/2019, as regiões que apresentaram variações positivas e superiores ao triênio 2014/2015/2016 foram as regiões Sudeste, Norte e Nordeste. Isso significa que a variação da média do número de matrículas aumentou mesmo após a implementação do Teto de Gastos.

Contudo, a região Norte apresentou divergência em relação às demais regiões na linha e tendência das matrículas, que se mostraram decrescentes, conforme Gráfico 6, sendo possível observar oscilações mais evidentes. Vale destacar que os anos de 2016 e 2017 apresentaram dados atípicos que podem ter influenciado essa informação específica.

Ainda sobre as matrículas, a região Sul, apesar de apresentar variação positiva no triênio 2017/2018/2019, obteve maior média de variação positiva no período anterior ao NRF. A região Centro-Oeste, por sua vez, foi a única a apresentar média de variação negativa no período que sucedeu a EC nº 95/2016, sendo possível inferir que as universidades em questão não conseguiram manter ou aumentar a média do número de matrículas, após o NRF. Vale destacar que duas das cinco IFES analisadas na região Centro-Oeste sofreram desmembramento para criação de outras universidades federais em 2018, o que pode ter influenciado a média de variação negativa no período de 2017/2018/2019, considerando o número de amostragem da região e consequente representatividade de cada uma.

Em síntese, considerado período compreendido entre 2013 e 2019, os resultados podem ser apresentados conforme Quadro 2:

Quadro 2- Panorama da análise da eficiência

Região	Tendência Geral do Orçamento	Tendência Geral Matrículas	Média de matrículas triênio 2017/2018/2019 em relação ao triênio 2014/2015/2016
Centro-Oeste	Diminuição	Aumento	Diminuição
Sudeste	Diminuição	Aumento	Aumento
Norte	Diminuição	Diminuição	Aumento
Nordeste	Diminuição	Aumento	Aumento
Sul	Diminuição	Aumento	Diminuição

Fonte: elaborado pela autora

Em análise macro, os Gráficos 1 e 10 mostram que a dotação atualizada, de forma geral, apresentou tendência decrescente nas universidades federais pesquisadas. Noutro ponto, as matrículas apresentaram sutil tendência crescente, conforme Gráficos 3 e 10.

O Gráfico 11 corrobora as informações sobre as matrículas e dá enfoque na análise dos triênios anteriores e posteriores ao Novo Regime Fiscal de forma que, ao se observar as IFES cujas barras se encontram à direita no Gráfico 11, é possível identificar as universidades federais que, mesmo com a imposição do Teto dos Gastos, ainda apresentaram média de matrículas crescente no triênio 2017/2018/2019, em relação ao triênio que antecedeu o NRF (2014/2015/2016).

O cenário permite inferir que, quanto à eficiência analisada com foco no número de matrículas, a maior parte das universidades apresentou resultados positivos, ainda que com os recursos diminuindo ao longo do tempo. Isso porque 14 universidades federais apresentaram médias negativas no período pós EC nº 95/2016, quando comparadas com o período anterior; e 49 universidades federais apresentaram manutenção ou aumento das médias.

A constatação, contudo, deve ser vista com cautela, dada à existência de estudos preditivos que apontavam dificuldades já a curto prazo no funcionamento das IFES, em função da implementação o NRF (OLIVEIRA, 2018). Ademais, o crescimento observado nas matrículas é sutil, embora não passível de negligência quanto à necessidade de investimento para o bom funcionamento (e contínua expansão) dessas instituições.

Interessante observar, ainda, que, dentre as dez primeiras universidades que constam com melhor eficiência (Gráfico 11), figuram sete IFES que podem ser consideradas recém-criadas (criadas nos últimos dez anos e considerado o recorte temporal do trabalho), são elas:

UFSB (2013), UNILA (2010), UNILAB (2010), UFOB (2013), UFOPA (2009), UNIFESSPA (2013) e UFCA (2013).

Tal situação pode indicar empenho da gestão na ampliação e consolidação das universidades, fazendo jus ao propósito de suas respectivas criações. No caso da UFSB, verifica-se que a média de matrículas no período entre 2017 a 2019 praticamente dobrou.

A situação também corrobora a informação contida no Gráfico 8 e Tabela 4, que indicam que as IFES analisadas na região Nordeste mantiveram variação do número médio de matrículas crescente mesmo após a promulgação do NRF, inclusive com a maior variação positiva de matrículas observada em todas as regiões. No mesmo sentido, cinco entre as dez primeiras IFES que figuram com melhor eficiência no Gráfico 11 são oriundas da região Nordeste.

Sobre esse ponto, interessante observar o trabalho de Barbosa et al (2021), que analisou a eficiência dos gastos públicos com ensino superior nas universidades federais brasileiras no período de 2008 a 2018 e verificou que, de acordo com a pesquisa, dentre as dez universidades mais eficientes, metade se encontrava nas regiões Norte e Nordeste. Os autores afirmam que os achados “corroboram a hipótese de que eficiência pode se dar com muito ou com poucos recursos, mas, sobretudo, tais resultados somente podem ser alcançados com uma gestão atenta a eficiência de recursos” (BARBOSA et al, 2021, 171).

Ainda sobre o fato de que sete universidades federais consideradas recém-criadas se encontram dentre as mais eficientes (Gráfico 11), seria possível inferir que o planejamento, seja orçamentário e/ou acadêmico, permitiu aumentar e/ou manter os números de matrículas na graduação. Isso porque, a criação de nova universidade federal, por si só, não é suficiente para alavancar o número de matrículas, mas pressupõe necessidade de estrutura e amplo planejamento e gestão da instituição, em prol das atividades finalísticas. Não é em vão que a Lei de criação de novas universidades comumente vem acompanhada de criação de cargos de Técnicos-Administrativos em Educação e docentes, bem como funções de confiança para estruturar a nova universidade.

Nesse sentido, a estrutura da instituição e seu fortalecimento podem ser ferramentas importante quando se trata de eficiência.

A UFF, UFGD, UFCG e UFPE, apresentaram variações inferiores a 1%, seja positiva ou negativa, o que permite inferir que o número de matrículas se manteve constante no período de 2014 a 2019.

Quanto àquelas que figuram como menos eficientes no Gráfico 11, cabe destacar que a UFG, UFT, UFMT e UFPI correspondem a universidades que tiveram seus câmpus desmembrados em outras universidades a partir de 2018, sendo prudente a desconsideração

delas nesse ponto, uma vez que os dados após 2018 podem ter interferido no resultado ora observado.

Considerando, assim, que a maior parte das universidades federais analisadas apresentaram média de variação percentual de matrículas superiores no triênio 2017/2018/2019, quando comparadas com o período anterior ao Novo Regime Fiscal, observa-se que implementação da EC nº 95/2019 não se demonstrou elemento que alterasse o comportamento das matrículas. Vale destacar que 36, das 49 IFES com variação positiva, apresentaram crescimento médio de até 20%; 10 apresentaram crescimento médio entre 21% e 50% e 3 apresentaram crescimento acima de 51%.

É possível inferir, assim, que a instituição do Teto de Gastos ainda não repercutiu de forma determinante na eficiência das IFES analisadas, em especial, no número de matrículas, tendo em vista sua tendência de crescimento, sendo que o orçamento apresenta tendência inversa e redução já observada em 2016.

Feitas as análises sobre a eficiência com foco nas matrículas, passa-se à análise em painel como última etapa de discussão.

4.4 Da análise em painel (modelo econométrico de dados em painel)

A análise em painel permite verificar a influência de uma variável em outra, sendo que o sinal negativo do coeficiente, apresentado na tabela abaixo, indica que aquela variável é inversamente proporcional à função objetivo, que no presente caso está representado pelo número de matrículas.

Tabela 6 - Análise em Painel

LNMatrículas	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Indotatualizada	-.2259185	.0399915	-5.65	0.000	-.3045604	-.1472766
Inrapcusteio	-.0040525	.0162477	-0.25	0.803	-.036003	.027898
Inrapcapital	-.0315387	.0138897	-2.27	0.024	-.0588524	-.0042251
EC	.0060687	.0183119	0.33	0.741	-.029941	.0420784
_cons	1.415.603	.7867169	17.99	0.000	1.260.898	1.570.308

Fonte: elaborado pela autora

De acordo com as análises realizadas, verifica-se que os valores referentes à dotação atualizada são inversamente proporcionais ao número de matrículas, o que permite inferir que, ainda que haja diminuição da dotação atualizada, o número de matrículas continua aumentando.

As análises descritivas corroboram o resultado do modelo em painel. Isso porque foi observado que o montante correspondente à dotação atualizada de fato encontra-se em

tendência decrescente, enquanto as matrículas permitem observar tendência crescente, conforme Gráfico 1 e 3, respectivamente, bem como Gráfico 10.

Nesse sentido, o modelo utilizado permite afirmar que as universidades federais analisadas conseguiram ser eficientes com relação a esta variável, no período pesquisado, ainda que tenha havido redução da dotação atualizada. Repise-se que a eficiência ora analisa restringe-se ao escopo do número de matrículas na graduação.

É preciso realizar, contudo, observação no sentido que o aumento do número de matrículas verificado no período entre 2013 e 2019 foi sutil, uma vez que, em números absolutos, em 2013 era possível observar 926.637 matrículas e, em 2019, foram registradas 988.017, com diferença, então, de 61.380 matrículas.

O valor referente aos restos a pagar em capital se mostrou inversamente proporcional ao número de matrículas. O decréscimo de restos a pagar em capital é convergente à diminuição também na dotação atualizada, isso é, apresenta o mesmo padrão. Partindo da premissa de que a inscrição em RAP tem comumente sido vista como saldo orçamentário, com menores valores disponíveis (dotação atualizada), a inscrição de RAP em capital também apresentou padrão de diminuição. Tal situação permite inferir que ainda que haja menos orçamento disponível (seja em dotação atualizada ou RAP capital) houve tênue aumento do número de matrículas.

Noutro ponto, os restos a pagar em custeio no modelo em painel resultaram como não significativo, uma vez que a estatística de teste retornou p-valor acima de 10%. A situação sugere ausência de padrão de variação em relação ao número de matrículas. Não obstante esse cenário ser diverso da hipótese de pesquisa, ele pode ser compreendido pela própria complexidade de possibilidades de inscrição de restos a pagar em custeio de uma universidade federal que, de fato, pode diferir bastante de uma para outra e de um ano para outro, sendo recomendada a investigação futura nesse sentido.

Em relação à promulgação da EC nº 95/2016, nos mesmos moldes aos restos a pagar em custeio, o modelo utilizado resultou como variável não significativa, isso é, ela não teve influência que pudesse alterar o comportamento das matrículas, não demonstrando padrões nítidos. A situação sugere que a implementação do Novo Regime Fiscal pode ainda não ter surtido efeitos concretos que pudessem interferir no número de matrículas, isso é, o orçamento de fato apresenta tendência de queda, mas o contínuo decréscimo observado pode ainda não sido suficiente para repercutir nas matrículas.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa se propôs a analisar o comportamento do número das matrículas de graduação no âmbito de 63 universidades federais, frente ao Novo Regime Fiscal imposto pela EC nº 95/2016 no orçamento discricionário das instituições em questão. Foram excluídas as IFES criadas após o Teto de Gastos. A pesquisa possui lapso temporal entre 2013 a 2019, a fim de garantir período razoável de análise antes e depois do Teto de Gastos, bem como evitar influências da Covid-19 no Censo da Educação Superior a partir de 2020.

Após realizado recorte de referencial teórico que abarcou informações, notadamente, sobre orçamento, Novo Regime Fiscal, eficiência aplicada às IFES e metas do Plano Nacional da Educação voltadas para educação superior, realizou-se coleta de dados orçamentários e de matrículas na graduação.

Nos resultados e discussão do trabalho, foi realizada correlação dos mencionados dados, análise da eficiência das IFES, com foco nas matrículas, bem como utilizado método econométrico de regressão em painel, cuja função objetiva foi o número de matrículas.

Os resultados permitiram verificar que no período analisado, isso é, 2013 a 2019, em relação ao orçamento, de fato, verifica-se tendência de redução nos valores da dotação atualizada das IFES pesquisadas. Noutro ponto, em relação às matrículas na graduação, foi possível observar tendência crescente, embora sutil.

Quanto à eficiência, a partir da verificação da tendência de redução do orçamento nas universidades federais pesquisadas, as informações foram analisadas também por região geográfica, tendo, ainda, sido observada a variação percentual da diferença entre a média de matrículas no triênio 2017/2018/2019 e 2014/2015/2016. Verificou-se, assim, que 49 IFES conseguiram manter crescimento da média de matrículas após a implementação da EC nº 95/2016, enquanto 14 tiveram redução desse valor. Nesse sentido, ainda que tenha havido diminuição na dotação atualizada disponível, a maioria das IFES conseguiu aumentar ou manter a média de matrículas de graduação, após a EC nº 95/2016.

Interessante observar que dentre as dez universidades federais com variações positivas no quesito eficiência, sete foram criadas nos últimos dez anos, o que sugere esforço da gestão na consolidação dessas instituições. A própria lei de criação de novas universidades federais normalmente vem acompanhadas de novos cargos de Técnicos-Administrativos em Educação e/ou docentes, além de funções de confiança. Ou seja, a criação de nova IFES pressupõe necessidade de estrutura e amplo planejamento e gestão da instituição, em prol das atividades

finalísticas. Nesse sentido, a estrutura da instituição e seu fortalecimento, podem se demonstrar ferramentas importantes quando se trata de eficiência.

Vale destacar que outros fatores de gestão podem ter influenciado o aumento e/ou manutenção do número de matrículas, como o monitoramento de ingressantes e evasão.

De acordo com a análise em painel, os valores de dotação atualizada e inscrição em restos a pagar em capital se mostraram inversamente proporcionais à função objetiva, nesse caso, o número de matrículas, corroborando os achados da análise descritiva. A EC nº 95/2016 e os restos a pagar em custeio, por sua vez, mostraram-se não significantes na análise em painel.

Apesar da clara tendência de redução da dotação atualizada, o cenário sugere que a implementação do Novo Regime Fiscal ainda não impactou de forma determinante as matrículas na graduação e, por conseguinte, a eficiência dessas instituições. Ou seja, a diminuição observada no orçamento disponível ainda não se mostrou suficiente para refletir no número de matrículas na graduação.

Embora a tendência do número de matrículas tenha se demonstrado crescente, o ano de 2019 obteve crescimento de 6,6%, quando comparado a 2013. Em números absolutos, isso representa 61.380 matrículas. Nesse sentido, o tempo de implementação do Teto de Gastos pode ainda não ter sido capaz de trazer impactos claros no número de matrículas das universidades federais, de modo que se sugere, para pesquisas futuras, a investigação dos reflexos do Novo Regime Fiscal nos exercícios financeiros posteriores aos analisados no presente trabalho, observadas as potenciais interferências que a pandemia da Covid-19 pode ocasionar nos dados.

Não se pretendeu, contudo, discutir se o orçamento é suficiente ou adequado para o funcionamento das universidades federais e sim se a diminuição da dotação observada refletiu na eficiência, em especial, na diminuição do número de matrículas. O que ainda não aconteceu de forma definitiva.

Vale destacar, ainda, que a eficiência analisada teve como escopo o comportamento do número de matrículas da graduação e impactos do NRF no orçamento, sendo que, conforme abordado no item 2.3, a eficiência pode ser observada por múltiplas variáveis, as quais se sugere agregar às presentes observações, em trabalhos futuros, assim como outras observações orçamentárias, como inscrições de restos a pagar.

Outrossim, sugere-se averiguação futura dos elementos, principalmente de gestão, que possam ter contribuído no aumento do número de matrículas na graduação de determinadas universidades federais, conforme observado no presente trabalho.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. **Public sector efficiency: an international comparison**. Public choice, v. 123, n. 3-4, p. 321-347, 2005.

AGÊNCIA SENADO. **Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>>. Acesso em 10 out. 2021.

AGUIAR, S. C. **Análise das restrições orçamentárias decorrentes da emenda constitucional n.º 95/2016 nos gastos com educação**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, ago. 2019.

ALMEIDA, L. R. B. **Execução Orçamentária nas Universidades Federais: uma análise das despesas entre os anos de 2012 a 2021**. 2022.

AMARAL, N. C. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais**. Revista Brasileira e Política e Administração da Educação – RBPAE, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

ANDIFES. **Universidades Federais: patrimônio da sociedade brasileira**. Disponível em: https://www.ufpr.br/portalufpr/wp-content/uploads/2017/11/livreto-Andifes-FINAL-para-Universidades-v24112017_baixa2.pdf. Acesso em 07 out. 2020.

AQUINO, A. C. B. de; AZEVEDO, R. R. de. **Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária**. Revista de Administração Pública, v. 51, p. 580-595, 2017.

AZEVEDO, M. L. N. **O novo regime fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024**. Revista Tópicos Educacionais, v. 22, n. 1, p. 236-259, 2016.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. **A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais**. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 25, n. 1, p. 47-86, 2016.

BARACHO, M. A. P. **A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 129-157, jan./mar. 2000. Disponível em: <https://docplayer.com.br/10371614-A-importancia-da-gestao-de-contas-publicas-municipais-sob-as-premissas-da-governance-e-accountability.html>. Acesso em 15 mai. 2021.

BARBOSA, K. M. F. et al. **A eficiência dos gastos públicos com ensino superior nas universidades federais brasileiras no período de 2008 a 2018**. Desenvolvimento em Questão, v. 19, n. 57, p. 156-173, 2021.

BELLONI, J. A. **Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de universidades federais brasileiras**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2000.

BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão.** Orçamento em Discussão, n. 12. Senado Federal, 2014.

BITTENCOURT, M. F. N.; FERREIRA, P. A. **As obras na implementação de políticas públicas: o caso do Reuni.** Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 38º, Rio de Janeiro, 2014. Anais[...]. Rio de Janeiro: Anpad, 2011. p. 1-16.

BOUERI, R; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (Ed.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação de governança da rede federal de universidades. 2020.** Brasília/DF, 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm. Acesso em 11 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional 095, de 15 de dezembro de 2016.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 5 de set. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2020: notas estatísticas.** Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2019.** Brasília, DF: Inep, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em 22 abr. 2021.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em 04/07/2020. Acesso em 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 03 set. 2020.

BRASIL. **Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013.** Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/Modelos/comissao/Portaria%20n%20651-Matriz%20OCC.pdf>. Acesso em 5 jan. 2021.

BRASIL. **Portaria MEC nº 748, de 22 de setembro de 2021.** Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/09/2021&jornal=515&pagina=61>. Acesso em 30 out. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas.** Relator Alex Canziani; consultores legislativos Ricardo Chaves de Rezende Martins (coordenador); Aldenise Ferreira dos Santos... [et al.]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ministro do TCU critica orçamento paralelo.** Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/105322-ministro-do-tcu-critica-orcamento-paralelo/>. Acesso em 24 jul. 2021.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo.** Salvador: JusPODIVM, 2021.

COELHO, G. N. et al. **Gestão de restos a pagar: estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016.** Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 18, p. 1-16, 2019.

DA SILVA, T. A. A. L. et al. **Práticas de Gestão Pública em Cenário de Contingenciamento Orçamentário: um estudo exploratório em uma Instituição de Ensino Superior da Região Norte.** Revista de Administração de Roraima-RARR, v. 8, n. 1, p. 28-48, 2018.

DUARTE, L. B.; DE MELO BELMIRO, M. O. **Utilização de dados em painel para analisar a relação entre a desigualdade de renda e educação nas regiões do Brasil.** Revista Debate Econômico, v. 6, n. 2, p. 4-20, 2018.

DUTRA, N. L. L.; BRISOLLA, L. S. **Impactos e rupturas na educação superior brasileira após a Emenda Constitucional 95/2016: o caso dos institutos federais.** FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 10, 2020.

FÁVERO, L. P. L. **Dados em painel em contabilidade e finanças: teoria e aplicação.** Brazilian Business Review, v. 10, n. 1, p. 131-156, 2013.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, F. **Teto de gastos: o que aconteceu depois de 2016?.** Revista Conjuntura Econômica, v. 74, n. 10, p. 26-30, 2020.

GOMES, J. A. V. **Eficiência do gasto público em educação superior: um estudo sobre as universidades federais do Estado de Minas Gerais.** Dissertação de Mestrado. Minas Gerais, 2016.

GOULARTE, J. L. L.; BEHR, A.; MILIONI, K. C. **Análise do processo de elaboração da proposta de lei orçamentária anual em uma instituição pública federal de ensino superior.** Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL, v. 8, n. 4, p. 164-188, 2015.

HAMMES JUNIOR, D. **Análise da eficiência dos gastos públicos na graduação: um estudo com universidades federais brasileiras.** 2019.

HONGYU, K.; SANDANIELO, V. L. M.; DE OLIVEIRA JUNIOR, G. J. **Análise de componentes principais: resumo teórico, aplicação e interpretação.** E&S Engineering and science, v. 5, n. 1, p. 83-90, 2016. Disponível em <https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/11/29/com-foco-em-energia-solar-mec-promete-investir-r-125-mi-em-federais.htm>. Acesso em 10 set. 2021.

JAROSEZWSKI, J. C. P.; ALVES, J. G.; PINTO, N. G. M. **Os pregões eletrônico em uma instituição de ensino superior.** 2020.

JÚNIOR, E. P. N. **Administração pública e o princípio constitucional da eficiência.** Revista da Esmafe, v. 11, p. 125-162, 2006.

LIBONATI, J. J.; RIBEIRO FILHO, J. F. **Eficiência nos gastos de custeio de universidades públicas federais: uma proposta de modelo baseado na análise discriminante.** In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 1999.

LIMA, A. V. N. **Equilíbrio fiscal e desigualdade no acesso à educação: os efeitos da limitação orçamentária sobre a educação brasileira.** XLVI Encontro Anual da ANPOCS. 2022. Disponível em: https://www.encontro2022.anpocs.com/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjE5Y0iJJRF9BVElWSURBREUiO3M6MjoiNjciO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiYUdkMTJhN2Y4MmFIZjM5NmE4NjAxY2IzMmE3YTU3ZjYiO30%3D&ID_ATIVIDAD E=67. Acesso em 11 de janeiro de 2023.

LIMA, K. R. de S. **Higher education in times of neoliberal adjustment and loss of rights.** Revista Katálysis, v. 22, n. 3, p. 525-535, 2019.

LUZ, R. de C. **Expansão do ensino superior no Brasil: análise custo-efetividade, projeção de matrículas e impacto fiscal.** 2021. 57 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

MARIANO, C. M. **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, v. 4, p. 259-281, 2019.

MARRA, A. V.; MELO, M. C. O. L. A prática social de gerentes universitários em uma instituição pública. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 9-31, set. 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**, 42ª edição. São Paulo, Malheiros, 2016.

MENDES, A. R. **Comportamento do Orçamento Antes e Após a EC 95/2016: Um Estudo de Caso na Universidade de Brasília.** Eptaya E-books, v. 1, n. 9, p. 38-58, 2022.

MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional.** 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, S. **Administração financeira e Orçamentária—teoria e questões.** São Paulo: Método, 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país.** Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>. Acesso em 11 set. 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-deconteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradualajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>. Acesso em 10 jul. 2022.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO.** Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2021.

MOREIRA, N. P; BENEDICTO, G. C. de; CARVALHO, F. de M. **Discussão de alguns condicionantes da eficiência em universidades federais brasileiras a partir do Reuni.** 2019.

MORETTIN, P. A. **Estatística Básica.** São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, J. C. K. de. **Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras.** 2018.

PACELLI, G. **Administração Financeira e Orçamentária.** Salvador: Juspodivm, 2020.

PALUDO, A. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PALUDO, A. **Administração Geral e Pública para AFRF e AFT.** Salvador: Jus Podivm, 2020.

PEREIRA, M. de A. G. **Política fiscal, teto de gastos e os impactos no desenvolvimento econômico e social brasileiro.** 2022.

PERON, V. D.; BEZERRA, R. C.; PEREIRA, E. N. **Causas e monitoramento da evasão universitária no contexto brasileiro: uma revisão sistemática.** Educitec-Revista de Estudos e Pesquisas sobre Ensino Tecnológico, v. 5, n. 11, 2019.

PIRES, M. **Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal.** Blog do IBRE, 17/09/2018. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica>. Acesso em 10 dez. 2022.

REIS, C. Z. T. et al. **Variáveis Discriminantes do nível de institucionalização do modelo orçamentário nas Universidades Federais.** Ciências da Administração, v. 16, n. 39, p. 83-100, 2014.

REIS, E.A., REIS I.A. (2002) **Análise Descritiva de Dados. Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG.** Disponível em: <http://www.est.ufmg.br/porta/arquivos/rts/rte0202.pdf>. Acesso em 14/10/2021.

REIS, L. F.; MACÁRIO, E. **Dívida pública e financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020)**. Práxis Educacional, v. 16, n. 41, p. 20-46, 2020.

RIBEIRO, M. B. **Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina**. IPEA. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1368.pdf. Acesso em 06 jul. 2022.

ROLIM, L. F. et al. **Análise da eficiência dos gastos das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil**. 2017.

ROSSI, P. et al. **Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil**. Educação & Sociedade, v. 40, 2019.

SANTOS, A. R. et al. **Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras**. Administração Pública e Gestão Social, v. 9, n. 4, p. 276-285, 2017.

SANTOS, A. R.; BARBOSA, F. L. S.; MARTINS, D. F. V.; DE MOURA, H. J. **Budget, Indicators and Management Performance of the Brazilian Federal Universities**. Administração Pública e Gestão Social, v. 9, n. 4, 2017.

SCHWARTZMAN, S. **A questão da inclusão social na universidade brasileira**. In: Simpósio Universidade e Inclusão Social - Experiência e Imaginação, 2006, Belo Horizonte. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/nclusao_ufmg.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

SCHYMURA, L. G. **Para o próximo governo só existem despesas obrigatórias**. Revista Conjuntura Econômica, v. 72, n. 9, p. 8-11, 2018.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Disponível em: http://manualsiafi.tesouro.gov.br/manual_completo.pdf/view. Acesso em 30 set. 2020.

SILVA, A. P. **Eficiência dos gastos nas universidades federais brasileiras: uma proposta para a universidade federal de Goiás**. 2018.

SILVA, F. S.; AMORIM, P.H.M; KREUTZ, R.R; MASTELLA, M. **Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública: uma análise bibliométrica sobre as publicações em periódicos científicos**. In: Anais do II Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público. Florianópolis, p.799-819, agosto, 2018.

SILVA, F. S. et al. **Eficiência, Eficácia e Efetividade na Administração Pública: uma análise bibliométrica sobre as publicações em periódicos científicos**. In. II Congresso Internacional de Desempenho no Setor Público. 2018, Florianópolis. Anais [...]. Disponível em <http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/2cidesp/paper/viewFile/431/201>. Acesso em 20 jan. 2023.

TAVARES, M. **Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista de Economia & Relações Internacionais, v. 4, n. 7, p. 79-101, 2005.

TESOURO GERENCIAL. Disponível em:
<https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/tg/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1616777920006>.
Acesso em: 20 mar. 2021.

TINOCO, G.; BORÇA JR, G. **Perspectivas Para o Teto de Gastos no Contexto da Reforma da Previdência**. Mercado de Trabalho: a Ocupação Aumenta, a Taxa de Desocupação Permanece Muito Alta, p. 51, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: 2020.

VILLELA, J. A. **Eficiência Universitária: Uma avaliação por meio da análise envoltória de dados**. In: XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária. Mar el Plata – Argentina, 2017.