

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM PERSPECTIVA: CORTES ORÇAMENTÁRIOS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS NO IFRO

 <https://doi.org/10.56238/arev7n5-235>

Data de submissão: 15/04/2025

Data de publicação: 15/05/2025

Jackson Bezerra Nunes

Doutorando em Educação Escolar pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
Docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia –IFRO, Brasil
E-mail: jackson@ifro.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2734-735X>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1482605233192958>

José Lucas Pedreira Bueno

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Docente da Universidade do Triângulo Mineiro –UFTM, Brasil
E-mail: lucas.bueno@uftm.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8151-0912>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0805268924348920>

Josemir Almeida Barros

Pós-Doutor em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)
Docente da Universidade Federal de Rondônia –UNIR, Brasil
E-mail: josemir.barros@unir.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2687-6575>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3625890466420467>

RESUMO

A dinâmica do orçamento público e as políticas públicas de financiamento educacional são analisadas a partir da experiência do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), evidenciando os impactos das restrições fiscais e do contingenciamento de recursos sobre a qualidade da educação pública. Com base em uma fundamentação teórica, discutem-se os fundamentos históricos e legais do orçamento público, o funcionamento do processo orçamentário brasileiro e as principais diretrizes de financiamento da educação. Destaca-se a análise específica do modelo de financiamento da Rede Federal, com ênfase na Matriz do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) e nas particularidades enfrentadas pelo IFRO diante dos sucessivos cortes orçamentários, especialmente após a Emenda Constitucional 95/2016. A metodologia adotada é qualitativa, de natureza documental e bibliográfica, com recorte institucional. Os resultados demonstram que o orçamento é um instrumento estratégico de gestão, mas encontra-se restringido por condicionantes macroeconômicas e políticas, o que limita o avanço das políticas educacionais. O estudo contribui para o debate sobre a urgência de políticas de financiamento mais estáveis e estruturadas, capazes de garantir efetivamente o direito à educação de qualidade.

Palavras-chave: Orçamento Público. Financiamento da Educação. Políticas Educacionais. IFRO. Contingenciamento Orçamentário.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público ocupa posição estratégica na administração do Estado contemporâneo. Para além de sua função clássica de alocação de receitas e despesas, o orçamento representa um dos principais instrumentos de planejamento, execução e controle das ações governamentais, conforme Lima (2000, p. 19):

Orçamento Público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

No campo educacional, essa importância se amplia, pois as decisões orçamentárias afetam diretamente a efetivação do direito à educação, a manutenção e expansão da infraestrutura escolar, a valorização dos profissionais da educação e o desenvolvimento de projetos pedagógicos. No caso das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, como o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), o orçamento tem papel determinante para garantir o cumprimento da missão institucional.

A trajetória histórica da construção orçamentária no Brasil mostra um processo de aprimoramento contínuo, marcado por transformações políticas, constitucionais e legislativas. Desde o advento do modelo constitucional de 1988, que estabeleceu princípios como a legalidade, a anualidade, a transparéncia e o equilíbrio, passando pela criação de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o orçamento passou a ser concebido como parte de um sistema mais amplo de planejamento público, Segundo Giacomoni (2023, p.197):

O documento orçamentário (a lei do orçamento com seus anexos) é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. Diferentemente do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária.

Nesse cenário, o papel da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada no ano 2000, se destaca como divisor de águas, ao introduzir mecanismos de controle de gastos e regras de equilíbrio fiscal que ainda hoje moldam a dinâmica da gestão pública. Entretanto, a evolução técnica e normativa do processo orçamentário convive com desafios estruturais e conjunturais, sobretudo no campo educacional. A promulgação da Emenda Constitucional 95, em 2016, que instituiu um teto para os gastos públicos por vinte anos, gerou impactos significativos na área da educação, pois reduziu a margem de ampliação dos investimentos no setor, mesmo diante de crescentes demandas sociais. A

estagnação e os sucessivos cortes e contingenciamentos orçamentários se tornaram prática recorrente nas instituições federais de ensino, comprometendo não apenas a manutenção dos serviços, mas também o planejamento de médio e longo prazo. Como aponta Pimenta (2023):

A baixa execução da maioria das 20 metas estabelecidas no PNE para o decênio 2014-2024 é em boa parte reflexo dos cortes orçamentários que a área de educação tem sofrido, em especial nos últimos anos. No triênio 2019-2021, a execução do Orçamento da União para a função educação não passou de 80%. (fonte: Agência Senado)

No contexto da Rede Federal de Educação Profissional, o modelo de financiamento é operacionalizado por meio da Matriz CONIF, um instrumento técnico que visa distribuir os recursos de forma equitativa entre os institutos federais com base em critérios objetivos, como número de matrículas, cursos ofertados e área construída. Ainda que esse modelo promova certo grau de padronização, ele também é vulnerável às decisões políticas e aos ajustes fiscais do governo federal. Assim, o orçamento aprovado nem sempre corresponde ao orçamento efetivamente executado, em virtude das medidas de contingenciamento adotadas ao longo do exercício financeiro. Essa limitação afeta a gestão de pessoal, os investimentos em infraestrutura e a oferta de formação continuada para servidores, prejudicando a capacidade institucional de promover educação de qualidade.

O Instituto Federal de Rondônia, lócus desta pesquisa, ilustra de forma concreta as tensões entre a necessidade de expansão dos serviços educacionais e a rigidez do sistema orçamentário nacional. Criado em 2008, o IFRO passou por um processo de rápida expansão, ampliando a presença em diferentes regiões do Estado e diversificando a oferta formativa. No entanto, a partir de 2015, com a intensificação das crises fiscais, o instituto passou a enfrentar cortes no orçamento de custeio e investimento, situação agravada pelo contingenciamento de verbas discricionárias que afetam diretamente a execução de ações essenciais, como projetos de pesquisa, extensão, capacitação docente e assistência estudantil. A partir de dados extraídos do Sistema SIAFI, da Plataforma Nilo Peçanha, do SUAP e de relatórios do próprio IFRO, é possível observar um encolhimento progressivo dos recursos disponíveis, especialmente para despesas de capital.

Neste contexto, torna-se imprescindível compreender como o orçamento público, enquanto instrumento político e técnico, é formulado, aprovado, executado e controlado, bem como analisar as implicações para as políticas públicas educacionais. Esta pesquisa propõe-se, assim, a discutir a dinâmica do orçamento público no Brasil com ênfase nas políticas de financiamento da educação, articulando os marcos legais, os desafios estruturais e os impactos práticos no cotidiano das instituições federais de ensino.

O caso do IFRO é tomado como referência para examinar os efeitos do contingenciamento orçamentário no período de 2010 a 2024, especialmente no que diz respeito à formação continuada dos servidores e à gestão institucional.

O objetivo principal do estudo é compreender de que forma o modelo orçamentário vigente no Brasil, especialmente entre 2010 e 2024, tem influenciado a gestão educacional do IFRO, com ênfase nos efeitos do contingenciamento orçamentário. Para isso, a investigação foi estruturada com seis temáticas centrais:

- I. compreender os fundamentos do orçamento público no contexto brasileiro;
- II. examinar sua evolução legal e histórica;
- III. discutir as políticas de financiamento da educação;
- IV. analisar a estrutura orçamentária dos Institutos Federais;
- V. evidenciar os impactos do contingenciamento no funcionamento do IFRO;
- VI. propor reflexões sobre os desafios e perspectivas de fortalecimento do financiamento educacional.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza documental e bibliográfica, com base em relatórios institucionais, legislações, dados financeiros e estudos de referência sobre orçamento público e políticas educacionais.

A relevância da presente investigação reside na necessidade de contribuir para o debate público e acadêmico sobre a sustentabilidade financeira da educação pública, especialmente num período em que as disputas orçamentárias se intensificam em função das crises econômicas, das reformas fiscais e da mudança nas prioridades governamentais. Ao considerar como referência o caso do IFRO, busca-se não apenas descrever os efeitos do contingenciamento orçamentário, mas também propor reflexões sobre a urgência de políticas estruturantes que garantam a continuidade das ações educacionais, respeitando os princípios constitucionais do direito à educação, da equidade e da gestão democrática.

2 METODOLOGIA

A pesquisa que fundamenta este artigo se insere no campo das investigações qualitativas, de cunho documental e bibliográfico, com abordagem analítico-descritiva. Considerando o objetivo de compreender os impactos do orçamento público e das políticas de financiamento na atuação do Instituto Federal de Rondônia (IFRO), particularmente no que tange aos efeitos do contingenciamento sobre a gestão educacional, a metodologia adotada foi estruturada para proporcionar uma análise aprofundada de documentos legais, dados orçamentários e produção acadêmica relevante sobre o tema.

A opção pela abordagem qualitativa se justifica pelo fato de que a problemática em questão, o orçamento e seu impacto na educação pública, envolve não apenas variáveis mensuráveis, mas também aspectos políticos, históricos, sociais e institucionais que demandam interpretação e contextualização. Conforme Minayo (2001), a pesquisa qualitativa é apropriada quando se busca compreender os significados atribuídos às práticas sociais e às estruturas que as condicionam. No presente estudo, esse tipo de abordagem permite explorar como as políticas fiscais e orçamentárias repercutem na autonomia institucional e na qualidade da educação ofertada.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, foram utilizadas duas estratégias principais: a análise documental e a pesquisa bibliográfica. A análise documental consistiu na coleta, leitura e interpretação de legislações, portarias, decretos, leis, relatórios institucionais, planos de desenvolvimento, dados do orçamento e painéis de indicadores relacionados ao IFRO. Entre as principais fontes documentais destacam-se:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei 9.394/1996;
- Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- Emenda Constitucional 95/2016;
- Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014);
- Relatórios do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFRO;
- Plataforma Nilo Peçanha (PNP);
- Plataforma SUAP;
- Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI);
- Painéis de Indicadores do IFRO disponíveis no site institucional.

A análise desses documentos seguiu a técnica da leitura interpretativa, com ênfase na identificação de padrões, limitações, objetivos e impactos orçamentários ao longo dos anos. Buscou-se correlacionar dados financeiros, como valores empenhados e executados, limites de despesas correntes e de capital e metas do PDI, com o arcabouço normativo e os eventos de contingenciamento relatados na literatura e em fontes institucionais. Esse processo permitiu evidenciar a relação entre decisões orçamentárias e a viabilidade de execução das políticas educacionais previstas. Além disso, a análise documental revelou como as alterações no marco legal e fiscal influenciaram diretamente a capacidade de planejamento das ações estratégicas no IFRO.

Paralelamente à análise documental, a pesquisa bibliográfica serviu de base para o embasamento teórico e contextual. Foram selecionadas obras de autores consagrados nas áreas de

orçamento público, políticas de financiamento da educação, administração pública e gestão educacional, como Giacomoni (2023), Lima (2000), Santos (2016), Pimenta (2022), entre outros. Além dessas produções, outras fontes bibliográficas foram consultadas em bases acadêmicas reconhecidas, como Scielo, Google Scholar, CAPES Periódicos e repositórios institucionais, contribuindo para a consistência e profundidade da fundamentação teórica.

A sistematização dos dados empíricos e teóricos foi organizada em categorias temáticas, de acordo com os objetivos da pesquisa. As principais categorias de análise foram:

- I. conceitos e fundamentos do orçamento público;
- II. evolução legal e histórica do processo orçamentário no Brasil;
- III. políticas públicas de financiamento da educação;
- IV. estrutura orçamentária dos Institutos Federais;
- V. contingenciamento e seus efeitos no IFRO;
- VI. desafios e propostas para o financiamento da educação pública.

A delimitação temporal da análise abrange o período de 2010 a 2024, considerando a criação e consolidação do IFRO, enquanto instituição, bem como o ciclo mais recente de crises fiscais e sucessivos contingenciamentos orçamentários. A escolha do IFRO como lócus da pesquisa está associada à relevância regional no processo de interiorização da educação técnica e tecnológica, bem como à inserção na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cujo modelo de financiamento apresenta especificidades que exigem análise aprofundada.

Figura 1 - Distribuição da Unidades do IFRO



Fonte: ASCOM/IFRO.

A motivação para o estudo decorre da experiência profissional de um dos autores no âmbito da gestão institucional, o que possibilitou uma leitura crítica e situada dos desafios enfrentados pela instituição, especialmente no tocante às metas institucionais e à execução orçamentária das ações voltadas ao ensino, pesquisa e extensão. Tal vivência permitiu não apenas o acesso qualificado às fontes e processos decisórios, mas também a percepção das limitações impostas pelas normativas fiscais sobre o planejamento estratégico institucional. A convivência com equipes gestoras e a participação em comissões internas reforçaram a compreensão das dinâmicas entre diretrizes nacionais e a realidade local, evidenciando a necessidade de análise aprofundada sobre a sustentabilidade das políticas educacionais.

Nesse sentido, a pesquisa busca contribuir com subsídios concretos para o aprimoramento das práticas de gestão e a valorização da formação crítica dos profissionais da educação. Não se trata de um estudo de caso convencional com entrevistas ou observação direta, mas sim de um estudo de caso documental, centrado na trajetória orçamentária da instituição e nas estratégias de gestão adotadas em face das limitações impostas pelo cenário macroeconômico e legal. Nesse sentido Cechinel *et al.* (2016), destacam, ao examinar os desdobramentos da Análise Documental, que:

[...] inicia-se pela avaliação preliminar de cada documento, realizando o exame e a crítica do mesmo, sob o olhar, dos seguintes elementos: contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave. Os elementos de análise podem variar conforme as necessidades do pesquisador. Após a análise de cada documento, segue-se a análise documental propriamente dita [...] (CECHINEL et al., 2016, p. 4).

Para assegurar os resultados, foram utilizados diferentes tipos de triangulação:

- I. triangulação de fontes, ao cruzar dados de relatórios oficiais com publicações acadêmicas e legislação vigente;
- II. triangulação teórica, ao utilizar diferentes referenciais analíticos sobre orçamento, gestão e financiamento da educação;
- III. triangulação temporal, ao comparar dados de diferentes anos para identificar padrões e mudanças ao longo do tempo.

A análise dos dados seguiu o método interpretativo-analítico, com o objetivo de compreender os significados e implicações dos elementos orçamentários na configuração das políticas institucionais. A abordagem crítica adotada permitiu não apenas descrever a realidade institucional do IFRO, mas também problematizar os efeitos das políticas macroeconômicas sobre a gestão educacional, especialmente em tempos de austeridade fiscal. Segundo Tripodi, Peres e Alves (2022. P. 4):

Os problemas econômicos e sociais estruturais no Brasil, no contexto do federalismo, somados ao quadro de redução de recursos nos últimos anos em função de crise econômica agravada pelas consequências da pandemia da Covid-19 e de políticas de austeridade fiscal, aumenta a necessidade de estudos e debates acerca de possíveis estratégias de financiamento para garantir a qualidade e equidade do ensino no Brasil, a qualidade do investimento na área, bem como o controle social que deve acompanhar o uso do recurso público.

A metodologia adotada também se fundamenta na compreensão do orçamento como instrumento político, como propõe Santos (2016), ao destacar que a definição das prioridades orçamentárias é resultado de disputas, escolhas e correlações de força no interior do Estado. Essa perspectiva foi decisiva para interpretar as decisões de contingenciamento não apenas como medidas técnicas, mas como expressões de uma racionalidade técnica, que pode comprometer direitos sociais.

Por fim, a presente pesquisa se insere no campo dos estudos sobre financiamento da educação e gestão orçamentária em instituições públicas, contribuindo para a reflexão crítica sobre os limites e possibilidades do modelo atual. A proposta metodológica aqui apresentada visa dar sustentação teórica e empírica às análises desenvolvidas nas seções seguintes, especialmente no que se refere aos resultados, à discussão e às conclusões do trabalho.

3 RESULTADOS

A análise documental realizada sobre os aspectos orçamentários do IFRO, entre os anos de 2010 a 2024, revela um quadro marcado por tensões recorrentes entre o planejamento institucional e a execução orçamentária. Os dados analisados, extraídos de fontes oficiais como a Plataforma Nilo Peçanha (PNP), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) e relatórios do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), demonstram que, embora o IFRO tenha experimentado crescimento em termos de oferta de cursos, número de matrículas e expansão física, esse processo foi sistematicamente impactado pela insuficiência e pela instabilidade dos recursos públicos.

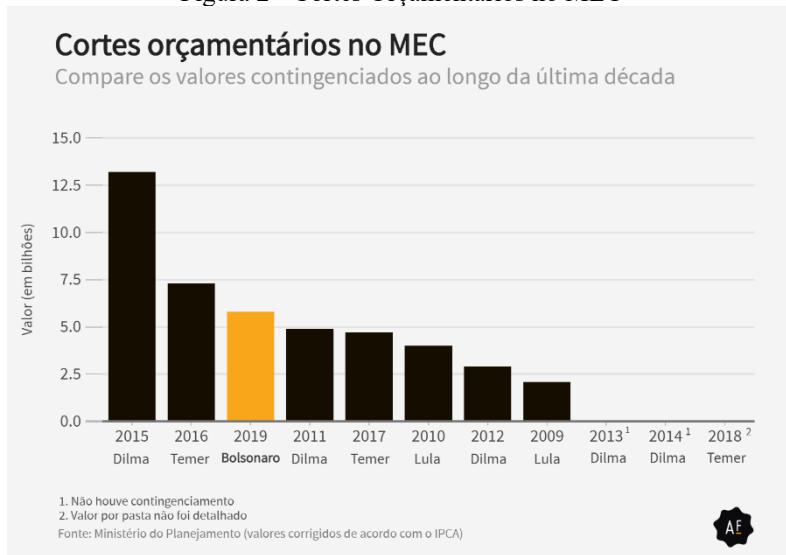
Entre 2010 e 2014, o IFRO vivenciou uma fase de expansão significativa, com a abertura de novos campi, incremento no número de servidores e diversificação da oferta formativa. Nesse período, houve aumento gradual no orçamento destinado à instituição, especialmente em função dos investimentos do Programa de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (fase III), bem como das políticas de indução como o Pronatec e os Termos de Execução Descentralizada (TEDs) vinculados a projetos federais. No entanto, os recursos foram, na maioria, aplicados em infraestrutura, o que limitou os investimentos nas demais ações de desenvolvimento institucional.

A partir de 2015, o cenário orçamentário começou a se alterar. Com a intensificação da crise econômica e o redirecionamento das políticas fiscais, os Institutos Federais passaram a enfrentar

ISSN: 2358-2472

contingenciamentos mais severos, comprometendo a previsibilidade dos recursos. O IFRO passou a operar com orçamentos cada vez mais restritos, sendo obrigado a rever metas institucionais, reduzir contratos e postergar ações planejadas. Os cortes se intensificaram após a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que impôs um teto para os gastos primários por 20 anos.

Figura 2 - Cortes Orçamentários no MEC



Fonte: Ministério do Planejamento (2020).

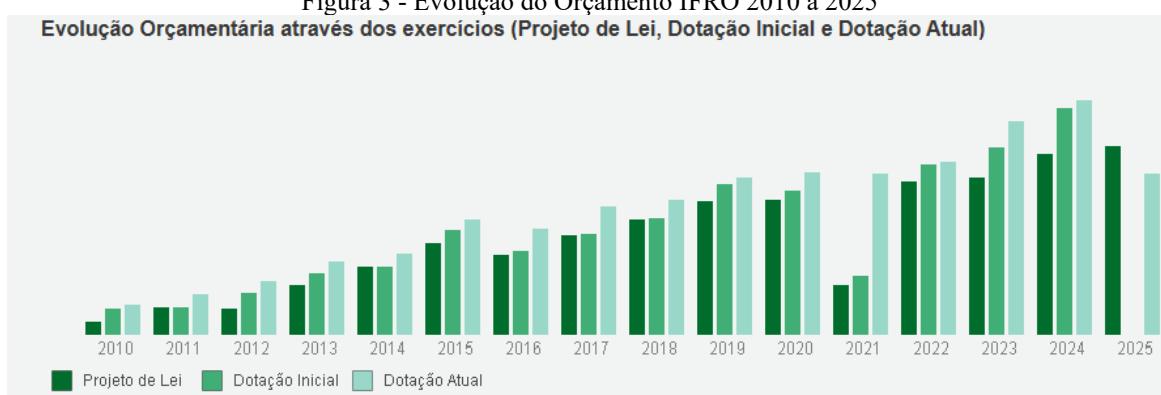
A partir de 2016, os efeitos do contingenciamento orçamentário se tornaram mais perceptíveis no IFRO, afetando diretamente a manutenção da infraestrutura dos campi, o custeio das atividades pedagógicas e a política de formação continuada dos servidores. Como consequência, houve a necessidade de reconfigurar estratégias de gestão por parte dos dirigentes institucionais. A análise dos relatórios do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e dos registros em sistemas internos indica que, diante da escassez de recursos, priorizaram-se as atividades-fim, em detrimento do planejamento estratégico e da inovação institucional. No campo da formação continuada, destaca-se a crescente dependência de parcerias e projetos externos, o que fragiliza a consolidação de uma política institucional sustentável de qualificação profissional.

Mesmo com esse cenário de restrição, observou-se que o IFRO buscou mecanismos alternativos para garantir a continuidade das ações, como a adesão a programas de financiamento via Termo de Execução Descentralizada, a realização de capacitações por meio da Escola de Governo e a participação em redes de colaboração interinstitucional. Ainda assim, a dependência crescente desses mecanismos externos demonstra a fragilidade do modelo atual de financiamento, que não assegura a autonomia e a estabilidade necessárias para o desenvolvimento de um projeto educacional de longo prazo.

Nos anos de 2020 a 2022, o agravamento da crise fiscal foi potencializado pelos efeitos da pandemia da COVID-19, que demandou reestruturação de ações, investimentos emergenciais em tecnologias e adaptação de metodologias pedagógicas. As instituições educacionais, incluindo o IFRO, precisaram reorganizar as práticas administrativas e pedagógicas em tempo reduzido, enfrentando limitações orçamentárias ainda mais severas.

Por fim, os dados mais recentes (2023-2024) indicam uma ligeira recuperação do orçamento autorizado, mas ainda aquém das necessidades institucionais acumuladas ao longo da última década. A execução permanece abaixo do necessário para retomar plenamente ações estratégicas. A análise dos documentos do IFRO revela uma constante tensão entre a missão institucional de oferecer educação pública de qualidade e as limitações impostas pela política fiscal vigente.

Figura 3 - Evolução do Orçamento IFRO 2010 a 2025
Evolução Orçamentária através dos exercícios (Projeto de Lei, Dotação Inicial e Dotação Atual)



Fonte: Painel do Orçamento (Senado Federal)

Em síntese, os resultados demonstram que o contingenciamento orçamentário afeta diretamente a capacidade do IFRO de realizar a função social de forma plena. A ausência de uma política de financiamento contínua e estável compromete a implementação de ações estruturantes e enfraquece o papel dos Institutos Federais como promotores de desenvolvimento regional, inovação e formação profissional. Essas evidências serão aprofundadas na seção seguinte, à luz da literatura especializada e de uma análise crítica das políticas públicas de financiamento da educação.

4 DISCUSSÃO

A análise dos dados documentais e institucionais referentes ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO) demonstra com clareza como a dinâmica orçamentária afeta diretamente as condições de oferta da educação pública, especialmente em instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Os resultados apontam para um tensionamento contínuo entre planejamento institucional, execução financeira e contingenciamento

orçamentário, o que suscita uma série de reflexões sobre o modelo de financiamento vigente, suas contradições e possibilidades de superação.

4.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO-EDUCACIONAL

A literatura especializada aponta que o orçamento público, mais do que um documento técnico-contábil, é uma ferramenta de planejamento e de efetivação de políticas públicas. Para Santos (2016), o orçamento é também um instrumento político, na medida em que expressa escolhas sociais mediadas pelas correlações de força no interior do Estado. Essa perspectiva é essencial para compreender que as decisões orçamentárias não são neutras, mas sim resultado de disputas ideológicas e econômicas, que podem favorecer ou restringir direitos sociais, como o direito à educação. Nesse contexto, a análise orçamentária precisa considerar não apenas os números e metas, mas também os sujeitos impactados pelas decisões e os efeitos estruturais dessas escolhas sobre as instituições públicas. Compreender o orçamento como campo de disputa permite ampliar o debate sobre a responsabilidade do Estado na garantia de políticas educacionais sustentáveis e democráticas.

O processo orçamentário brasileiro está juridicamente estruturado pela Constituição Federal de 1988, que definiu os instrumentos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), visando garantir previsibilidade, racionalidade e controle na gestão dos recursos públicos (Giacomoni, 2023). No entanto, esse arcabouço legal encontra limitações na prática, em função de medidas como o contingenciamento e os decretos de programação financeira, que muitas vezes reduzem a capacidade de execução dos recursos aprovados pelo Poder Legislativo.

No caso do IFRO, a dissonância entre orçamento autorizado e executado tem sido agravada por políticas de austeridade fiscal, como a Emenda Constitucional 95/2016, que congelou os gastos primários por duas décadas. Segundo Lacerda *et al.* (2019), a restrição orçamentária constante na EC 95/2016 afetou negativamente os investimentos públicos e os serviços básicos oferecidos à população, especialmente aos segmentos mais vulneráveis, o que pode ampliar ainda mais as desigualdades sociais. Argumenta-se, ainda, que medidas como essa podem gerar sérios problemas no financiamento das principais áreas de atuação do Estado, com impactos diretos no desenvolvimento econômico e social.

A EC 95/2016 teve sua revogação em 2023, pela Lei Complementar (LC) 200/2023, que estabeleceu o Novo Arcabouço Fiscal, substituindo a regra do teto de gastos.

Quadro 1 - Comparativo entre a EC 95/2016 e a LC 200/2023

| Aspectos | EC nº 95/2016 (Teto de Gastos) | LC nº 200/2023 (Novo Regime Fiscal Sustentável) |
|----------------------------------|---|---|
| Objetivo principal | Congelar as despesas primárias da União, limitando-as à inflação do ano anterior, com foco no controle da dívida pública. | Estabelecer um arcabouço fiscal mais flexível, que concilie responsabilidade fiscal com crescimento sustentável e ampliação de investimentos sociais e públicos. |
| Duração prevista | 20 anos (2017 a 2036), com possibilidade de revisão a partir do décimo ano. | Regime permanente, substitui o teto de gastos anterior, com revisões periódicas por meio de metas fiscais e limites de despesa. |
| Base de cálculo para crescimento | IPCA (inflação do ano anterior) — limitava o crescimento real das despesas públicas a 0%. | Crescimento real da despesa primária limitado a 70% do crescimento da receita primária do ano anterior, com piso de 0,6% e teto de 2,5%. |
| Flexibilidade orçamentária | Muito restrita: vedava aumento real de despesas primárias, mesmo em áreas essenciais como saúde e educação. | Mais flexível: permite crescimento das despesas em consonância com a arrecadação, respeitando metas fiscais e limites de expansão. |
| Impacto na educação | Reduziu a capacidade de expansão de políticas educacionais e limitou a correção de investimentos, afetando diretamente a qualidade e a continuidade de programas. | Possibilita retomada gradual da capacidade de investimento em educação, desde que compatível com o desempenho fiscal e as metas do novo regime. |
| Críticas | Considerada uma política de austeridade excessiva, com impactos negativos sobre direitos sociais e serviços públicos essenciais. | Vista como tentativa de equilíbrio entre responsabilidade fiscal e retomada de políticas públicas; críticas apontam risco de condicionamento excessivo à receita. |
| Instrumentos de controle | Teto fixo de despesas, com punições em caso de descumprimento, como vedações à criação de cargos, concursos e reajustes salariais. | Regras mais dinâmicas, com limites vinculados ao desempenho da receita e mecanismos de correção e acompanhamento via Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). |

Fonte: Elaborado pelos autores com base na EC 95/2016 e Lei complementar 200/2023

O quadro elaborado apresenta uma comparação sistemática entre a Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Lei Complementar nº 200/2023, evidenciando as diferenças fundamentais entre os dois marcos fiscais que têm orientado a gestão orçamentária do Estado brasileiro. Enquanto a EC 95/2016 instituiu um teto rígido de crescimento das despesas públicas, limitado à variação da inflação, a LC 200/2023 estabelece um novo regime com parâmetros mais dinâmicos, vinculados à arrecadação e ao desempenho fiscal. Essa mudança permite maior flexibilidade na definição e execução do orçamento público, abrindo margem para a retomada de investimentos em áreas estratégicas.

A transição entre os dois modelos representa uma inflexão significativa na condução da política fiscal, com efeitos diretos sobre a capacidade do Estado em implementar políticas sociais e educacionais. No contexto das instituições federais de ensino, como os Institutos Federais, a nova legislação pode contribuir para o fortalecimento de ações voltadas à melhoria da infraestrutura, à ampliação de programas educacionais, ao fomento à pesquisa e inovação, bem como à valorização e qualificação permanente dos servidores. Tais possibilidades indicam um ambiente institucional mais propício à retomada de políticas públicas estruturantes, especialmente em áreas historicamente afetadas por contingenciamentos.

É necessário reconhecer, contudo, que os efeitos acumulados da EC 95/2016, em vigor de 2017 até sua revogação pela LC 200/2023, impuseram restrições significativas ao financiamento de políticas públicas essenciais, incluindo a educação. Durante esse período, o cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação (PNE) foi diretamente impactado, especialmente aquelas voltadas à valorização dos profissionais da educação e à elevação do investimento público em educação para 10% do PIB até 2024 (Brasil, 2014). O PNE estabelece, ainda, que o financiamento educacional deve estar ancorado nos princípios de equidade e eficiência, com atenção às desigualdades regionais e às necessidades específicas de cada etapa e modalidade de ensino. Portanto, embora a nova regra fiscal represente um avanço, sua efetividade dependerá do compromisso político e institucional com a destinação adequada de recursos às políticas educacionais.

4.2 AS CONTRADIÇÕES DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

As políticas públicas de financiamento da educação no Brasil foram significativamente fortalecidas a partir da Constituição de 1988, com a fixação de percentuais mínimos de aplicação de recursos na educação (18% pela União e 25% por estados e municípios), além da criação de fundos específicos como o Fundef e, posteriormente, o Fundeb. Contudo, como aponta Dias Sobrinho (2002. P.172):

O financiamento é uma questão crucial no quadro das mudanças de relações entre Estado e as instituições educacionais, especialmente as públicas. As novas formas de financiamento apresentam algumas características específicas e tão importantes que acabam dando o tom aos conteúdos das reformas.

No contexto da Rede Federal, o modelo de distribuição orçamentária via Matriz CONIF buscou responder a esse desafio, ao estabelecer parâmetros técnicos para a alocação dos recursos. No entanto, mesmo esse modelo sofre interferência direta das decisões político-fiscais do governo federal. Os cortes e contingenciamentos orçamentários ocorrem, muitas vezes, sem considerar os critérios da matriz, o que desorganiza a lógica de planejamento e prejudica a autonomia institucional. Nesse sentido, Caetano e Campos (2019. P. 5) relata:

Dessa forma, tratando-se de financiamento das IFES, estas ficam sujeitas ao arcabouço legal estabelecido para regulamentar o orçamento total da União, fator que se torna determinante para que estejam sujeitas às orientações e aos critérios gerenciais e econômicos influenciados pela conjuntura econômica e previamente estabelecidos pelos gestores governamentais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda e, por etapa, às decisões políticas do MEC.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), embora formalmente autônomas, estão sujeitas a limites orçamentários definidos por órgãos centrais do Poder Executivo, o que compromete a materialização da gestão democrática e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O caso do IFRO revela essa fragilidade. Como mostram os resultados da pesquisa, a instituição tem enfrentado dificuldades constantes para executar plenamente o PDI, em especial nas áreas de formação continuada dos servidores, manutenção da infraestrutura e expansão de cursos. Essa situação não é isolada. O modelo de financiamento da educação profissional no Brasil é fragmentado, instável e insuficiente, sendo sustentado por programas temporários e fontes complementares, que não garantem continuidade das ações, conforme apontam Grabowski e Ribeiro (2006. P. 61):

Esta realidade do financiamento da educação profissional no Brasil exige maiores estudos e investigações em torno do modelo, das formas e das fontes de financiamento; requer um novo modelo de gestão integrado e articulado entre as dimensões administrativas, política e pedagógica; implica uma oferta pública, no mínimo, superior à oferta privada visto que os destinatários são jovens e trabalhadores que não possuem condições de financiamento; exige maior articulação e transparência de todos os recursos aplicados em à educação profissional no Brasil e correção das distorções; e, pressupõe uma Política Pública de Estado que coordene efetivamente a educação e formação tecnológica no Brasil, com recursos sistemáticos e permanentes.

4.3 IMPACTOS DO CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA FORMAÇÃO DE SERVIDORES

A formação continuada dos servidores é um dos pilares para a qualidade da educação pública, pois está diretamente relacionada à atualização profissional, à inovação pedagógica e à valorização docente. Para Pimenta (2022, p. 21):

A formação contínua não se reduz a treinamento ou capacitação e ultrapassa a compreensão que se tinha de educação permanente. A partir da valorização da pesquisa e da prática no processo de formação de professores, propõe-se que esta se configure como um projeto de formação inicial e continuada articulado entre instâncias formadoras (universidades e escolas).

No entanto, como demonstrado nos dados analisados, o contingenciamento de recursos tem afetado de forma direta a área de Educação. A redução dos investimentos em qualificação docente compromete o desenvolvimento institucional e o cumprimento da missão educacional dos Institutos Federais. Segundo Pimenta (2022), a formação de professores não pode ser entendida como um evento pontual, mas sim como uma política permanente, articulada com o projeto pedagógico institucional e com os desafios contemporâneos da educação. Essa compreensão demanda investimentos regulares, políticas institucionais de formação e um ambiente institucional que valorize a capacitação como eixo estruturante da carreira docente e técnico-administrativa.

No caso do IFRO, a política de formação continuada foi fragilizada ao longo dos anos em razão da falta de rubricas específicas e da redução do orçamento discricionário. As alternativas encontradas, como a realização de formações internas com servidores voluntários e a captação de recursos via projetos externos, embora importantes, não substituem a necessidade de uma política institucional sistemática, estável e dotada de orçamento próprio. Como argumentam Grabowski (2010) e Fernandez et al. (2019), a dependência de fontes externas e a fragmentação das políticas comprometem a sustentabilidade da formação profissional e dificultam a superação das desigualdades regionais.

4.4 A LÓGICA DA AUSTERIDADE VERSUS O DIREITO À EDUCAÇÃO

A política fiscal adotada nos últimos anos, centrada na lógica da austeridade, tem priorizado o ajuste das contas públicas em detrimento do investimento social. Essa lógica, conforme Lima e Rezende (2019), compromete a capacidade do Estado de garantir direitos sociais, como o acesso à educação pública gratuita e de qualidade social. A fixação de tetos de gastos e a priorização do superávit primário se tornaram obstáculos à expansão dos serviços públicos, transformando o orçamento em um campo de restrição, e não de garantia de direitos.

No campo educacional, os impactos da austeridade são múltiplos. Os cortes orçamentários afetam desde a manutenção das escolas até a oferta de bolsas, ações afirmativas e políticas de permanência estudantil. No caso dos Institutos Federais, o cenário é ainda mais grave, pois se trata de instituições multicampi, com atuação em regiões de vulnerabilidade social e que exigem maior capacidade de investimento, para garantir equidade no atendimento. Conforme apontado pelo documento final da CONAE 2024, o congelamento de recursos provocado pela EC 95 gerou estagnação no investimento educacional e comprometeu o alcance das metas do PNE, exigindo uma nova meta de 10% do PIB em investimento público exclusivo para educação (CONAE, 2024).

A defesa do orçamento como instrumento de cidadania, equidade e justiça social é essencial para reverter esse quadro. Como propõe Abreu e Oliveira (2022), o orçamento público deve ser tratado como um mecanismo de democracia fiscal, com ampla transparência, participação social e vinculação aos direitos fundamentais. Para isso, é necessário romper com a lógica da limitação de gastos e construir uma nova racionalidade orçamentária, baseada na suficiência, na justiça distributiva e no compromisso com o bem comum.

4.5 CAMINHOS POSSÍVEIS: POLÍTICAS ESTRUTURANTES E FINANCIAMENTO CONTÍNUO

A superação dos desafios identificados nesta pesquisa exige a construção de políticas estruturantes de financiamento educacional. Para além de fundos temporários e programas fragmentados, é necessário instituir uma política de Estado voltada à educação profissional, científica e tecnológica, com financiamento estável, planejamento plurianual e articulação federativa. Isso implica revisar o modelo de distribuição de recursos, fortalecer a autonomia institucional e assegurar mecanismos legais que blindem a educação dos efeitos cíclicos das crises fiscais.

É fundamental fortalecer os mecanismos de participação e controle social sobre o orçamento, com envolvimento dos conselhos institucionais, da sociedade civil organizada e dos órgãos de controle externo. A transparência orçamentária deve ser ampliada por meio de portais acessíveis, audiências públicas e indicadores claros de desempenho, como forma de legitimar o uso dos recursos públicos e garantir a aplicação em prol do interesse coletivo. Ainda nesse sentido, Santos (2016, p. 44) diz:

Transparência e Participação: os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e relatórios de execução orçamentária devem ser instrumentos de transparência da gestão fiscal, devendo o processo orçamentário incentivar a participação popular.

Por fim, a reconstrução do pacto federativo em torno da educação é indispensável. A União deve assumir sua responsabilidade de coordenação e financiamento das políticas educacionais, garantindo que os estados e municípios recebam apoio técnico e financeiro para implementar suas metas. O orçamento educacional, nesse sentido, deve ser tratado como prioridade nacional, não apenas em discursos, mas em ações concretas de alocação de recursos, planejamento e avaliação de resultados.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo principal compreender de que forma o modelo orçamentário vigente no Brasil, especialmente no período de 2010 a 2024, tem influenciado a gestão educacional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO). Ao longo da análise documental e da reflexão teórica, foi possível constatar que o orçamento público, mais do que um instrumento técnico, constitui-se como um mecanismo político e estratégico de efetivação de direitos sociais, sendo a educação um dos mais diretamente afetados pelas opções fiscais e orçamentárias adotadas pelo Estado.

No caso do IFRO, a pesquisa evidenciou um processo de expansão institucional acompanhado por sucessivas restrições orçamentárias, o que gerou contradições significativas entre a ampliação da

oferta educativa e a limitação de recursos para sua sustentação. A redução de investimentos, especialmente a partir de 2016, somada à vigência da Emenda Constitucional 95 e aos impactos da pandemia de COVID-19, comprometeu ações essenciais como a formação continuada de servidores, o desenvolvimento de projetos estratégicos e a execução de políticas de assistência estudantil e inovação.

A ausência de uma política de financiamento contínua, combinada à prática recorrente do contingenciamento, enfraquece a autonomia institucional, fragiliza o planejamento de médio e longo prazo e torna instável a execução do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). A análise do caso do IFRO, nesse sentido, revelou os limites do atual modelo de financiamento da Rede Federal, mesmo com avanços como a Matriz CONIF. Tais limites impõem desafios à efetividade da missão institucional, que exige previsibilidade orçamentária, equidade na distribuição de recursos e fortalecimento da capacidade gestora.

A pesquisa também apontou que, em contextos de restrição fiscal, as instituições são forçadas a priorizar ações emergenciais em detrimento de políticas estruturantes, como a formação profissional continuada. No IFRO, isso se traduziu na dependência de parcerias externas e na redução da oferta de qualificação interna, o que compromete a consolidação de um projeto institucional de valorização e desenvolvimento dos servidores.

Diante desse cenário, reafirma-se a necessidade de reposicionar a educação como prioridade estratégica nas políticas públicas, não apenas no plano discursivo, mas na prática orçamentária. O financiamento da educação deve ser orientado pela lógica da justiça social, da equidade regional e da promoção do desenvolvimento humano, superando o atual paradigma fiscalista que tem limitado os investimentos em áreas essenciais. A experiência do IFRO, analisada nesta pesquisa, ilustra com clareza os impactos dessa lógica sobre instituições que atuam na interiorização do ensino, na inclusão educacional e na formação cidadã.

A reforma do modelo de financiamento educacional é urgente e deve abranger medidas como a garantia de rubricas específicas para a formação continuada, a ampliação da autonomia financeira das instituições, o aperfeiçoamento da Matriz CONIF e o fortalecimento da participação social nos processos orçamentários. Além disso, é imprescindível investir na formação técnica e política de gestores públicos, para que possam atuar com competência em todas as etapas do ciclo orçamentário, assegurando a boa aplicação dos recursos e a defesa intransigente da educação como direito constitucional.

O IFRO, enquanto instituição da Rede Federal, cumpre papel estratégico no desenvolvimento da Amazônia Legal, promovendo acesso à educação técnica, superior e tecnológica em regiões

historicamente desassistidas. Os desafios enfrentados por essa instituição, como demonstrado neste estudo, refletem uma realidade comum a outros Institutos Federais, mas também revelam a potência de um modelo educacional comprometido com a transformação social. Reconhecer e fortalecer essa missão exige mais do que retórica: exige um financiamento público estável, justo e coerente com os princípios constitucionais que regem o direito à educação.

Conclui-se, portanto, que reafirmar a centralidade da educação pública como eixo estruturante de um projeto nacional de desenvolvimento passa necessariamente pela superação das restrições orçamentárias impostas por políticas de austeridade. A defesa de um financiamento adequado, estável e orientado pelas reais demandas educacionais é parte de um compromisso ético, político e civilizatório com a construção de um país mais justo, democrático e igualitário. Nesse contexto, a experiência do IFRO oferece subsídios relevantes para o aprofundamento do debate sobre o financiamento da educação no Brasil, ao mesmo tempo em que demanda respostas concretas por parte do Estado e da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABREU, W.; OLIVEIRA, M. O Orçamento Público Brasileiro como Instrumento de Política Fiscal: Processo, Instituições e Evidências. In: ENCONTRO DA ANPAD, 46., 2022, on-line. Anais eletrônicos [...]. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2022. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Dispõe sobre o novo regime fiscal sustentável para garantir estabilidade macroeconômica do País e criar condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do inciso VIII do caput do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 165, p. 1, 31 ago. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-200-de-30-de-agosto-de-2023-507117305>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 22 abr. 2025.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva e CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. Revista Brasileira de Educação [online]. 2019, v. 24 [acessado 25 abr. 2025], e240043. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240043>>. Epub 10 Out 2019. ISSN 1809-449X. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240043>.

CECHINEL, A. Estudo/Análise Documental: uma revisão teórica e metodológica. Criar Educação. Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESC. Criciúma, SC, v. 5, n.1, p.1-7, jan./jun., 2016.

CONAE (2024). Documento Final: Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. Disponível em <https://campanha.org.br/acervo/documento-final-conae-2024>. Acesso em 20 abr. 2025

DIAS SOBRINHO, José. Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

FERNANDEZ, R. N. et al. Parcerias Público-Privadas: Uma Alternativa Para A Educação Brasileira. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPP, Brasília, n. 52, p. 389-408, jan.-jun. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/885/513>. Aceso em 14 abr. 2025.

GIACOMONI, J. Orçamento público. 19. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023.

GRABOWSKI, G. Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios. 2006 p. 57-79. In: Anais e Deliberações da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. 2007. 380p.

IFRO. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2018-2023). Porto Velho-RO: IFRO, 2023. Disponível em: https://portal.ifro.edu.br/images/ifro-pdi-interativo-20180209_pagina-simples.pdf. Acesso em 19 abr. 2025.

LACERDA, Antonio Corrêa de; et al. O mito da austeridade | Antonio Corrêa de Lacerda (Coordenador) – São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

LIMA, D. V.; CASTRO. R. G, Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafe e Siafem). São Paulo: Atlas, 2000.

LIMA, E. REZENDE, A. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. In: INTERAÇÕES, Campo Grande, MS, v. 20, n. 1, p. 239-255, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/ttZkLzk7qdnmxZjQL7Yq8Qp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (org.). Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 9-29.

PIMENTA, P. Plano Nacional de Educação entra na reta final sem cumprir maioria das metas. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2023/02/plano-nacional-de-educacao-entra-na-reta-final-sem-cumprir-maioria-das-metas>. Acesso em: 02 mai. 2025.

PIMENTA, S. G. PROFESSOR REFLEXIVO: construindo uma crítica. In: PROFESSOR REFLEXIVO NO BRASIL: gênese e crítica de um conceito. Selma Garrido Pimenta e Evandro Ghedin (orgs.). São Paulo. Ed. Cortez. 2022. P. 15-52.

SANTOS, R. C. L. F. Orçamento público / Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016. 1.

TRIPODI, Z. F., PERES, U. D., & ALVES, T. (2022). Os desafios do financiamento da educação básica no Brasil em perspectiva multidisciplinar. Arquivos de Análise de Políticas Educativas, 30(45). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.7440>. Este artigo faz parte do dossiê especial, Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes, editada por Zara Figueiredo Tripodi, Ursula Dias Peres e Thiago Alves.