

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AValiação DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

LÍGIA MATIAS DE ARAÚJO SILVA

FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR SOB
A HEGEMONIA DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DE AUSTERIDADE FISCAL: o
caso da Universidade Federal da Paraíba

JOÃO PESSOA

2022

LÍGIA MATIAS DE ARAÚJO SILVA

**FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR SOB
A HEGEMONIA DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DE AUSTERIDADE FISCAL: o
caso da Universidade Federal da Paraíba**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rhoberta Santana de Araújo.

JOÃO PESSOA

2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586f Silva, Lígia Matias de Araújo.

Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior sob a hegemonia das políticas neoliberais de austeridade fiscal : o caso da Universidade Federal da Paraíba / Lígia Matias de Araújo Silva. - João Pessoa, 2022.

129 f. : il.

Orientação: Rhoberta Santana de Araújo.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Educação superior - Financiamento. 2. Política de austeridade fiscal. 3. IFES. 4. Universidade Federal da Paraíba. I. Araújo, Rhoberta Santana de. II. Título.

UFPB/BC

CDU 378(043)

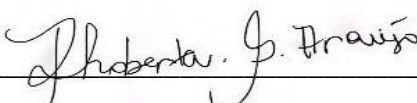
LÍGIA MATIAS DE ARAÚJO SILVA

**FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR SOB
A HEGEMONIA DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DE AUSTERIDADE FISCAL: o
caso da Universidade Federal da Paraíba**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Aprovada em: 25/02/2022.

BANCA EXAMINADORA



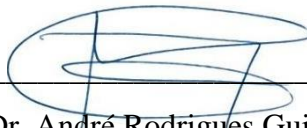
Prof.^a Dr.^a Rhoberta Santana de Araújo

PPGAES/UFPB - Orientadora



Prof. Dr. Paulo César Geggio - Membro Interno

PPGAES/UFPB - Avaliador Interno



Prof. Dr. André Rodrigues Guimarães

PPGE/UNIFAP - Avaliador Externo

Dedico este trabalho ao meu esposo Moacir e aos meus filhos Heitor e Ana Letícia, e a minha mãe Analice, por todo o apoio dado nessa jornada.

AGRADECIMENTOS

Ao Espírito de vida que me trouxe a existência e que me dá forças a cada novo dia, que me enche de fé e esperança em meio as adversidades do tempo presente.

Aos meus pais Analice Matias e José Antônio, pelo amor incondicional, ensinamentos, palavras de conforto e encorajamento para seguir em frente com os meus sonhos.

Ao meu esposo Moacir Siqueira e aos meus filhos Heitor Manoel e Ana Letícia, pelo amor e toda a alegria que me proporcionam nesta vida.

À minha equipe de trabalho na Coordenação de Orçamento da UFPB, pelo apoio nessa jornada acadêmica: Maria Livalda de Galiza, Nadja Maria Lacerda de Brito, Fabiano de Moura Ribeiro, Tiago Rodrigues Dantas, Tales Spinelli Máximo Lins, Valber Soares de França, Fernando Antônio Bezerra da Costa Júnior e Paulo Roberto Freire Correa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior da UFPB, pela oportunidade de crescimento acadêmico ao longo dos dois anos do mestrado. Meu agradecimento a todos os professores que se dedicaram e contribuíram para o meu aprendizado.

Ao professor Luiz de Sousa Junior, *in memoriam*, quem deu início à minha orientação e a quem sou grata pelos ensinamentos. Ele continua vivo dentro do meu coração e jamais será esquecido.

À Rhoberta Santana de Araújo, pela paciência e atenção, por ter assumido a minha orientação, conduzindo-me com zelo nesta pesquisa.

Aos membros da banca, os professores Paulo César Geglio e André Rodrigues Guimarães pela avaliação e contribuições importantes para aperfeiçoar este trabalho.

Enfim, a todos que contribuíram direta ou indiretamente nessa caminhada.

“Quando o mundo estiver unido na busca do conhecimento, e não mais lutando por dinheiro e poder, então nossa sociedade poderá enfim evoluir a um novo nível”.

Thomas Jefferson

RESUMO

O capitalismo contemporâneo, caracterizado pela hegemonia do capital financeiro, é marcado pela disputa do fundo público na partição dos recursos orçamentários entre as políticas sociais e o capital. Para favorecer os rentistas, diferentes governos têm realizado ajustes nas contas públicas, por meio de políticas econômicas de austeridade, que resultam na submissão de grande parcela da população a condições de vida cada vez mais difíceis mediante o desmonte dos direitos sociais. Nesse contexto, o presente estudo buscou investigar como essas políticas vêm afetando o financiamento da Universidade Federal da Paraíba, de 2016 a 2020, mediante a análise do seu orçamento. Trata-se de uma pesquisa documental com análise de dados extraídos do Tesouro Gerencial e Relatórios de Gestão da UFPB (2016–2020) com valores monetários ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para janeiro de 2021. Possui abordagem qualitativa, de cunho descritivo-analítico, com arcabouço teórico desenvolvido a partir de autores que discutem as temáticas do financiamento da educação superior e da austeridade fiscal. Os dados mostraram que, em cinco anos, de 2016 a 2020, os créditos autorizados (dotação atualizada) na LOA para as despesas de custeio e capital, excluindo os recursos próprios, reduziram 16,02% e 57,16%, respectivamente. Quanto à execução, a partir das despesas liquidadas, os recursos de custeio diminuíram 23,13%, enquanto capital reduziram 84,83%. Com base no referencial teórico e resultados da pesquisa, conclui-se que a diminuição do orçamento discricionário da UFPB é consequência das medidas de ajuste fiscal, as quais foram intensificadas pelos limites impostos aos gastos primários do governo com a Emenda Constitucional 95/2016. Os bloqueios orçamentários e os limites de empenho dificultaram o planejamento e a execução do orçamento da UFPB, em cumprimento aos decretos de programação orçamentária e financeira, trazendo riscos à continuidade das atividades realizadas pela universidade e incertezas sobre o futuro da instituição. Cabe, portanto, a resistência e a luta em defesa da educação superior pública mediante ações que envolvam diversos atores da sociedade visando a mudança no direcionamento das políticas governamentais de modo que o direito à educação pública, gratuita e de qualidade seja garantido à população.

Palavras-Chave: Financiamento da Educação Superior. Política de Austeridade Fiscal. Instituições Federais de Ensino Superior. Universidade Federal da Paraíba.

ABSTRACT

Contemporary capitalism, characterized by the hegemony of finance capital, is marked by the dispute over public funds in the partition of budget resources between social policies and capital. To favor rentiers, different governments have adjusted public accounts, through austerity economic policies, which result in the submission of a large portion of the population to increasingly difficult living conditions through the dismantling of social rights. In this context, the present study sought to investigate how these policies have been affecting the funding of the Federal University of Paraíba, from 2016 to 2020, by analyzing its budget. This is documentary research with analysis of data extracted from the Management Treasury and UFPB Management Reports (2016–2020) with monetary values adjusted by the Broad National Consumer Price Index (IPCA) for January 2021. It has a qualitative approach, of a descriptive-analytical nature, with a theoretical framework developed from authors who discuss the themes of higher education financing and fiscal austerity. The data showed that, in five years, from 2016 to 2020, the authorized credits (updated allocation) in the LOA for current and capital expenditures, excluding own resources, decreased by 16.02% and 57.16%, respectively. As for the execution, from the expenses settled, the current resources decreased by 23.13%, while capital decreased by 84.83%. Based on the theoretical framework and research results, it is concluded that the decrease in UFPB's discretionary budget is a consequence of fiscal adjustment measures, which were intensified by the limits imposed on primary government spending with Constitutional Amendment 95/2016. Budget blocks and commitment limits hampered the planning and execution of the UFPB budget, in compliance with budgetary and financial programming decrees, bringing risks to the continuity of activities carried out by the university and uncertainties about the future of the institution. It is, therefore, the resistance and the struggle in defense of public higher education through actions that involve various actors of society aiming at changing the direction of government policies so that the right to public, free and quality education is guaranteed to the population.

Keywords: Higher Education Financing; Federal Institutions of Higher Education; Federal University of Paraíba; Fiscal Austerity Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Página do Tesouro Gerencial.....	22
Figura 2 - Exemplo de composição de relatórios no Tesouro Gerencial.....	23
Figura 3 - Etapas da pesquisa	26
Figura 4 - Círculo vicioso da austeridade.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Matrículas na graduação por categoria administrativa (2014 a 2019).....	52
Gráfico 2 - Matrículas na graduação por modalidade de ensino (2014 a 2019).....	53
Gráfico 3 - Matrículas na graduação e pós-graduação <i>stricto sensu</i> da UFPB (2016 a 2020).....	85
Gráfico 4 – Percentuais de participação dos créditos destinados às despesas de pessoal e encargos sociais no total autorizado na LOA – UFPB (2016 a 2020).....	93
Gráfico 5 - Percentuais de participação dos créditos destinados às outras despesas correntes (custeio) no total autorizado na LOA – UFPB (2016 a 2020).....	94
Gráfico 6 - Percentuais de participação dos créditos destinados às despesas de investimentos no total aprovado na LOA – UFPB (2016 a 2020).....	94
Gráfico 7 - Discricionários de custeio ^(*) autorizados na LOA – UFPB (2016 a 2020).....	96
Gráfico 8 - Discricionários de capital ^(*) autorizados na LOA – UFPB (2016 a 2020).....	97
Gráfico 9 - Percentual executado por GND em relação à dotação atualizada – UFPB (2016 a 2020).....	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Centros e número de cursos de graduação da UFPB por <i>Campus</i>	84
Quadro 2 - Unidades Gestoras da UFPB	88
Quadro 3 - Unidades Gestoras Responsáveis da UFPB	88
Quadro 4 - Orçamento condicionado à aprovação do Congresso Nacional – UFPB (2020) ...	91
Quadro 5 - Percentuais bloqueados do orçamento discricionário – UFPB (2017).....	99
Quadro 6 - Bloqueios e desbloqueios do orçamento discricionário de custeio e investimentos da UFPB – 2017	99
Quadro 7 - Percentuais bloqueados do orçamento discricionário – UFPB (2019).....	101
Quadro 8 - Bloqueios e desbloqueios do orçamento discricionário de custeio e investimentos da UFPB – 2019	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índices do IPCA (jan. 2016 a jan. 2021)	24
Tabela 2 - Matrículas na graduação por categoria administrativa – comparativo entre os períodos de 2009 a 2014 e 2014 a 2019	52
Tabela 3 - Matrículas na graduação por modalidade de ensino e categoria administrativa (2014 a 2019)	54
Tabela 4 - Matrículas na graduação por modalidade de ensino nas Universidades Federais (2014 a 2019)	54
Tabela 5 - Despesas da União com o conjunto das universidades federais (incluindo os hospitais universitários) por GND (2016 a 2020).....	81
Tabela 6 - Orçamento da UFPB no PLOA e na LOA (2016 a 2020).....	89
Tabela 7 - Créditos orçamentários autorizados (dotação atualizada) por GND – UFPB (2016 a 2020).....	92
Tabela 8 - Recursos discricionários de custeio e capital da UFPB – dotação atualizada (2016 a 2020).....	95
Tabela 9 - Execução das despesas de pessoal e encargos sociais – UFPB (2016 a 2020)	103
Tabela 10 - Despesas executadas com ativos, aposentados e pensionistas – UFPB (2016 a 2020)	104
Tabela 11 - Execução das outras despesas correntes – UFPB (2016 a 2020)	105
Tabela 12 - Execução das despesas de investimentos – UFPB (2016 a 2020).....	106
Tabela 13 - Execução das despesas discricionárias de custeio ^(*) – UFPB (2016 a 2020)	109
Tabela 14 - Execução das despesas discricionárias de capital ^(*) – UFPB (2016 a 2020)	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES Superior	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CF	Constituição Federal
CONSUNI	Conselho Universitário
EAD	Ensino a Distância
EC	Emenda Constitucional
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FORPLAD	Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
GND	Grupo de Natureza da Despesa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PROUNI	Programa Universidade para Todos

PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças
TCU	Tribunal de Contas da União
TG	Tesouro Gerencial
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA SOB A HEGEMONIA NEOLIBERAL	27
1.1 CRISE DO CAPITAL E O IDEÁRIO NEOLIBERAL	27
1.1.1 Atual contexto de crise e contrarreformas	30
1.1.2 A plataforma política de Michel Temer: desmonte das políticas sociais	33
1.1.3 O governo Bolsonaro: intensificação das políticas neoliberais e “guerra cultural”	37
1.2 POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	43
1.2.1 Educação superior pública no atual contexto de contrarreformas: estagnação do movimento expansionista	51
2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA SOB O DOMÍNIO DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE FISCAL	58
2.1 POLÍTICA ECONÔMICA DE AUSTERIDADE FISCAL	58
2.2 FUNDO PÚBLICO: DISPUTA ENTRE O CAPITAL E O TRABALHO	62
2.2.1 Apropriação do fundo público pelo capital na política para educação superior.....	64
2.3 FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR 66	
2.3.1 Orçamento das Universidades Federais.....	75
3 FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA: análise dos dados	83
3.1 UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA	83
3.1.1 Orçamento da UFPB: aspectos gerais	86
3.2 ORÇAMENTO DA UFPB NA LOA (2016 a 2020)	89
3.2.1 Bloqueios aos créditos da UFPB	98
3.3 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DA UFPB	103
CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	122

INTRODUÇÃO

A educação é um direito social e o Estado é um dos responsáveis pela sua oferta juntamente com a família, em colaboração com a sociedade, conforme está previsto na Constituição Federal (CF) de 1988. Tal preceito é o pilar de sustentação que garante a definição das políticas públicas voltadas à educação brasileira. No que se refere à educação superior, pode-se afirmar que esse nível de formação é considerado “estratégico” para o desenvolvimento econômico e social do país, porém são grandes os desafios que fazem parte desse campo educacional:

[...] a ampliação do acesso e maior equidade nas condições do acesso; formação com qualidade; diversificação da oferta de cursos e níveis de formação; qualificação dos profissionais docentes; garantia de financiamento, especialmente para o setor público; empregabilidade dos formandos e egressos; relevância social dos programas oferecidos; e estímulo à pesquisa científica e tecnológica (NEVES, 2007, p. 16).

A garantia de financiamento para a educação superior pública brasileira é um dos desafios que se apresenta no contexto neoliberal e na atual conjuntura brasileira de crises econômica, política e social. Superar esse desafio requer mudanças na condução das políticas econômicas governamentais de modo que o direito à educação pública, gratuita e de qualidade seja garantido à população.

O financiamento das universidades públicas com recursos do fundo público é pauta de discussões no meio acadêmico, entre a comunidade universitária, nos sindicatos de docentes e técnicos-administrativos da educação superior, nas esferas políticas governamentais e na sociedade, de modo geral. Questões relacionadas à diversificação das fontes de financiamento, autonomia de gestão financeira, capacidade de arrecadação de recursos próprios, entre outros, também estão presentes em meio às discussões.

A crise econômica internacional de 2008, ocasionada pela falência da bolha especulativa no mercado imobiliário norte-americano, repercutiu negativamente sobre as “[...] economias desenvolvidas e emergentes [...]” (PRESTES, SOUSA JUNIOR, 2017, p. 167). O governo brasileiro enfrentou a crise realizando uma série de medidas visando fortalecer o mercado interno, como, por exemplo, a ampliação de crédito e redução de tributos. Os efeitos da crise de 2008 no país começam a ser sentidos no final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff e agravados no seu segundo mandato.

Em 2016, em meio a uma crise econômica e política no país, Dilma Rousseff é destituída da presidência após um processo de *impeachment* que a acusava de crime de

responsabilidade. Michel Temer, ao assumir o mandato, coloca em prática uma série de medidas voltadas à contenção dos gastos públicos, intensificando o ajuste fiscal que já vinha sendo realizado pelo governo Dilma desde 2015. O que ocorre no país de 2016 em diante é o aprofundamento da agenda neoliberal promotora de medidas de austeridade e de contrarreformas¹ que desmontam as políticas sociais do país, retirando direitos, provocando a degradação da vida da população mais vulnerável socialmente.

O governo Temer aprovou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, que ficou popularmente conhecida como a “PEC da Morte”, ou emenda do “teto de gastos”, transformada em Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) que vigorará por vinte anos, começando em 2017 até 2036 (BRASIL, 2016). O NRF limita as despesas públicas aos mesmos valores do ano anterior, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), com impactos nas políticas sociais. Além da EC 95/2016, o governo Temer aprovou a “reforma” trabalhista (Lei 13.467/2017) e propôs a “reforma” da previdência social (PEC 287/2016) que viria a ser aprovada no governo seguinte.

Após vencer as eleições de 2018, Jair Bolsonaro assume a presidência para governar o país de 2019 a 2022, aprofundando ainda mais as políticas de austeridade, articuladas pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes. A agenda de reformas deste governo trouxe ainda mais restrições aos gastos públicos. O pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida pública é considerado o motivo pelo qual diferentes governos realizam ajustes nas contas públicas para benefício da rentabilidade do capital (LUPATINI, 2012; REIS, 2015; MANCEBO, SILVA JUNIOR; OLIVEIRA, 2018; REIS; MACÁRIO, 2020).

Uma das medidas do atual governo direcionada à educação superior pública que marcou o início da sua gestão foi a proposta de autofinanciamento das IFES por meio do Programa Universidades e Institutos Federais Empreendedores e Inovadores, o Future-se, apresentado pelo MEC em julho de 2019, em meio aos bloqueios orçamentários realizados pelo Governo Federal em abril daquele ano. O projeto de programa propôs que as IFES buscassem fontes adicionais de recursos para o seu financiamento, desresponsabilizando a

¹ O termo contrarreformas utilizado no presente trabalho refere-se a ofensiva contrária as políticas sociais, ou seja, ao caminho que se toma em oposição às reformas, conforme Behring e Boschetti (2006). Segundo as autoras, o termo reforma “[...] ganhou sentido no debate e estratégias revolucionárias do movimento operário socialista que se voltam para melhorias nas condições de vida e trabalho para as maiorias” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 149). O termo reforma foi amplamente utilizado para autodesignar o projeto em curso no país nos anos de 1990. A ideia reformista, “patrimônio da esquerda”, estaria “[...] sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 149).

União dessa obrigação (ARAÚJO; KATO; CHAVES, 2020). Transformado em Projeto de Lei (PL 3.076/2020) em julho de 2020, em plena pandemia de Covid-19, o projeto do Future-se encontra-se sem movimentação desde dezembro de 2020, possivelmente em razão da grande resistência das universidades e institutos federais e do cenário pandêmico que acometeu o país e o mundo naquele ano.

A política educacional do governo Bolsonaro é responsável por uma série de ações por meio de um arcabouço legal (medidas provisórias, portarias, projetos de leis etc.) que “[...] compõem uma política de privatização e ataque à educação como política social e ao conhecimento crítico como disputa ideológica para a formação de um consenso social em torno de seu projeto” (CISLAGHI *et al*, 2019, p. 2). O projeto de contrarreforma para a educação superior pública faz parte do conjunto do processo mais amplo de desmonte das políticas sociais decorrente da política neoliberal em curso no Brasil desde a década de 1990.

O ajuste fiscal, medida de austeridade utilizada para conter os gastos públicos, tem implicado em sérios prejuízos aos trabalhadores e à população como um todo. As contrarreformas da previdência e trabalhista (ambas aprovadas), e a proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020), em tramitação Congresso Nacional, são algumas das medidas que estão alinhadas àquela política. Para a educação superior pública, o ajuste fiscal tem o efeito de limitar recursos orçamentários destinados ao financiamento das instituições de ensino superior públicas, estabelecendo uma disputa de recursos com outras áreas sociais. Os investimentos em determinada área só poderão ser realizados se forem cortados os recursos orçamentários de outras áreas.

A partir dessa contextualização, segue a proposta de investigação que se encontra inserido na temática do financiamento da educação superior pública, tendo como *objeto de análise* o financiamento da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) em contexto de crise e aprofundamento das políticas de austeridade fiscal.

Partindo do pressuposto de que as políticas de austeridade fiscal conduzidas pelos governantes brasileiros vêm impondo restrições às políticas sociais e, dentre elas, às políticas de financiamento da educação superior pública, pergunta-se: como as políticas econômicas de austeridade fiscal adotadas pelo Governo Federal vêm afetando o financiamento da Universidade Federal da Paraíba?

Diante do questionamento formulado, o objetivo geral da pesquisa é analisar o financiamento da UFPB no contexto das políticas neoliberais de austeridade fiscal no período de 2016 a 2020. Para isso, foram traçados os seguintes objetivos específicos: a) discutir os desdobramentos das políticas para a educação superior no Brasil sob a lógica neoliberal

(capítulo 2); b) debater o financiamento da educação superior pública no contexto das políticas econômicas de austeridade fiscal (capítulo 3); c) analisar o orçamento da UFPB buscando revelar as implicações das políticas econômicas de austeridade fiscal no seu financiamento no período de 2016 a 2020 (capítulo 4).

O interesse pela temática surgiu a partir da vivência da pesquisadora no ambiente organizacional da UFPB. O trabalho desenvolvido enquanto servidora técnico-administrativa junto à Coordenação de Orçamento (Codeor) da Pró-reitoria de Planejamento da UFPB contribuiu para a escolha do objeto deste estudo. Desde o início das atividades no setor, a partir de 2009, foi possível acompanhar as transformações da UFPB proporcionadas pelas políticas educacionais promovidas desde governo Lula da Silva (2003–2010), bem como a retração dessas políticas a partir do primeiro ano do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2016).

Com os recursos do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni (2007–2012), a UFPB cresceu tanto em sua estrutura física (criação de mais um *campus* - *Campus IV* e construção de um novo Centro, o Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional, em Mangabeira), quanto no número de cursos de graduação, alunos matriculados e docentes efetivos. A partir dos Relatórios de Gestão da UFPB dos anos de 2008² e 2012³ é possível comparar a evolução desses números: de 2008 a 2012 o quantitativo de cursos de graduação na modalidade presencial cresceu 91%, saindo de 67, em 2008, para 128, em 2012. No que diz respeito às matrículas, havia 27.409 alunos matriculados em cursos de graduação presencial, em 2008, passando para 31.837 matriculados, em 2012, que corresponde a um aumento de 51% em cinco anos (2008–2012). O pessoal docente cresceu 31% no mesmo período, saindo de 1.713 docentes efetivos, em 2008, para 2.248, em 2012.

No processo de seleção do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (PPGAES), veio a decisão pela temática, impulsionada principalmente pelos bloqueios orçamentários no final de abril de 2019. Naquele ano, o MEC anunciou um bloqueio de 30% do orçamento discricionário de todas as IFES. Na UFPB, o bloqueio orçamentário atingiu as principais Ações Orçamentárias (20RK e 8282) responsáveis pelo custeio de despesas de manutenção da universidade. Houve a redução no número de

² Relatório de Gestão 2008 no *link*: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2008>.

³ Relatório de Gestão 2012 no *link*: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2012>.

estagiários, bolsas e auxílios, cortes nos recursos destinados aos Centros e nos créditos orçamentários de combustíveis, terceirizados, projetos e eventos (UFPB, 2019b). A UFPB emitiu uma Nota Pública à comunidade universitária e a sociedade paraibana comunicando o bloqueio de cerca de R\$ 44,742 milhões (valores nominais) em recursos de custeio e capital (UFPB, 2019b). Próximo ao final do exercício financeiro, no início de outubro, a UFPB teve R\$ 21,5 milhões dos seus créditos desbloqueados (UFPB, 2019c). Os recursos remanescentes foram liberados gradativamente até o mês de novembro daquele ano.

A justificativa do tema deve-se pela atualidade das questões relacionadas às políticas de austeridade fiscal que afetam as políticas sociais, inclusive as políticas de financiamento da educação superior pública. Além disso, é primordial destacar a importância da política de financiamento público como pilar essencial para o exercício da autonomia universitária, que inclui a gestão administrativa e financeira. “A garantia da autonomia de gestão financeira, isto é, o financiamento das atividades do meio universitário, é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de interação com a sociedade” (AMARAL, 2008a, p. 650).

A temática do financiamento da educação superior no Brasil é relevante, com diversos artigos publicados em revistas na área de educação, bem como trabalhos defendidos em cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado publicados no catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Dentre elas, destaca-se a Tese de Reis (2015) intitulada *Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)*. Segundo o autor, “[...] o financiamento da educação superior pública não se explica em si ou por si mesmo”. Afirma ainda que, “[...] os gastos orçamentários da União revelam o papel desempenhado pelo Estado e as suas prioridades em termos de política econômica, políticas sociais e de destinação de parte da riqueza socialmente produzida e apropriada pelo Estado na forma de impostos” (REIS, 2015, p. 17).

A política neoliberal de austeridade fiscal e o financiamento da educação superior pública são as categorias centrais que fundamentam esta pesquisa. Subjacentes a estas, exploram-se questões relacionadas às políticas sociais, educação superior pública, fundo público e a dívida pública, que colaboram nas discussões apresentadas ao longo do texto. O arcabouço teórico é construído a partir de autores que discutem as temáticas anunciadas. Dentre eles, destacam-se: Dourado (2002; 2019), Minto (2005); Amaral (2008a, 2008b, 2012, 2016), Deitos (2010), Silva Júnior e Schugurensky (2014), Chaves e Amaral (2014), Reis (2015); Reis e Macário (2020), Dardot e Laval (2016), Rossi, Dweck e Arantes (2018), Leher (2019, 2021a, 2021b); Silva Junior e Sguissardi (2020).

A escolha pelo recorte temporal 2016 a 2020 justifica-se pela intensificação das políticas de ajuste fiscal com a promulgação da EC 95/2016 (“teto de gastos”) e contrarreformas do Estado que impactam as políticas sociais com medidas de contenção de gastos para as áreas sociais, inclusive para o financiamento da educação superior pública.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, o trabalho possui uma abordagem qualitativa, de cunho descritivo-analítico, caracterizada como pesquisa documental (MARCONI; LAKATOS, 2017), com foco no financiamento da UFPB a partir da análise do seu orçamento, relacionando-o ao contexto de restrições impostas às IFES pelas políticas neoliberais de austeridade fiscal.

Com o intuito de revelar o panorama da UFPB no que diz respeito ao seu financiamento, busca-se analisar os dados orçamentários tendo como fonte de pesquisa os relatórios extraídos do Tesouro Gerencial e os Relatórios de Gestão da universidade em questão, de 2016 a 2020.

O Tesouro Gerencial (TG) é um sistema de consulta aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do Governo Federal que possibilita a extração de relatórios utilizando-se de filtros, combinações e associações que permitem a análise de vários aspectos de um documento contábil lançado no Siafi. O sistema foi desenvolvido em plataforma *Business Intelligence* (BI) que permite a transformação de um grande volume de dados em informações que possibilitam análises sob diferentes perspectivas e anseios.

Figura 1 - Página do Tesouro Gerencial



Fonte: Tesouro Gerencial (2022)

Para extrair relatórios do TG é necessário que o usuário seja cadastrado e habilitado no Siafi, possua conhecimento na utilização do sistema e das nomenclaturas utilizadas na contabilidade pública.

A figura seguinte mostra uma das várias possibilidades de composição/montagem de relatórios no TG que ocorre mediante a seleção de objetos (dados do Siafi) ordenados em filtros, linhas e métricas. A base de dados do TG possibilita a consulta de informações a partir do ano de 2008, permitindo comparar exercícios financeiros e criar séries históricas.

Figura 2 - Exemplo de composição de relatórios no Tesouro Gerencial

The screenshot displays the 'Tesouro Gerencial' web application interface. The breadcrumb navigation shows 'TESOURO GERENCIAL > Meus relatórios > DADOS DISSERTACAO'. The left sidebar, titled 'TODOS OS OBJETOS', lists various categories such as 'Ação Governo', 'Conta Contábil', 'Conta Corrente', 'Elemento Despesa', 'Fonte Recursos', 'Fonte Recursos Detalhada', 'Função Governo', 'Grupo Despesa', 'Item Informação', 'Lançamento - Selecionar Ano e Mês (o)', 'Localizador Gasto', and 'Mês Lançamento'. The main area, 'FILTRO DO RELATÓRIO', shows three selected filters: 'Ano Lançamento Na Lista (2016, 2017, 2018, 2019, 2020)', 'Item Informação Na Lista (8:PROJETO INICIAL DA LOA - FIXACAO DESPESA, 9:DOTACAO INICIAL)', and 'Unidade Orçamentária Na Lista (26240:UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA)'. Below the filters, the 'PAGINAR POR:' dropdown is set to 'Ano Lançamento'. A table is displayed with the following structure:

	Item Informação	<Item Informação>
		Movim. Líquido - R\$ (Conta Contábil)
<Grupo Despesa>		<Movim. Líquido - R\$ (Conta Contábil)>

Fonte: Tesouro Gerencial (2022)

Para este trabalho foram levantados e analisados os seguintes dados: orçamento previsto (Projeto de Lei Orçamentária - PLOA) e aprovado na Lei Orçamentária Anual (dotação inicial e dotação atualizada); dotação atualizada por Grupo de Natureza da Despesa (GND) e categoria econômica (orçamento discricionário de custeio e capital); bloqueios aos créditos orçamentários; execução do orçamento (por GND e por categoria econômica, custeio e capital). Com base nos dados do TG e Relatórios de Gestão foram analisadas as dificuldades relacionadas às restrições de recursos orçamentários e financeiros da instituição.

Os dados orçamentários coletados foram corrigidos pelo IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a preços de janeiro de 2021. O cálculo utilizado para atualização monetária foi baseado na metodologia adotada por Amaral (2012), a partir da seguinte fórmula: $VR = VN * IJ / MA$ (VR: Valor Real; VN: Valor Nominal; IJ: Índice de Janeiro do ano base para atualização; MA: Média Anual do IPCA).

Os índices do IPCA, do IBGE, foram consultados na página do Ipeadata⁴ onde é possível encontrar dados macroeconômicos, regionais e sociais do Brasil a partir de fontes governamentais. O quadro abaixo refere-se aos índices utilizados nesta pesquisa.

Tabela 1 - Índices do IPCA (jan. 2016 a jan. 2021)

IPCA índice (jan. 2016 a dez. 2020)						
Mês/Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jan.	4.550,23	4.793,85	4.930,72	5.116,93	5.331,42	5.574,49
Fev.	4.591,18	4.809,67	4.946,50	5.138,93	5.344,75	-
Mar.	4.610,92	4.821,69	4.950,95	5.177,47	5.348,49	
Abr.	4.639,05	4.828,44	4.961,84	5.206,98	5.331,91	-
Mai.	4.675,23	4.843,41	4.981,69	5.213,75	5.311,65	
Jun.	4.691,59	4.832,27	5.044,46	5.214,27	5.325,46	-
Jul.	4.715,99	4.843,87	5.061,11	5.224,18	5.344,63	
Ago.	4.736,74	4.853,07	5.056,56	5.229,93	5.357,46	-
Set.	4.740,53	4.860,83	5.080,83	5.227,84	5.391,75	
Out.	4.752,86	4.881,25	5.103,69	5.233,07	5.438,12	-
Nov.	4.761,42	4.894,92	5.092,97	5.259,76	5.486,52	
Dez.	4.775,70	4.916,46	5.100,61	5.320,25	5.560,59	-
Média Anual	4.686,79	4.848,31	5.025,99	5.213,61	5.381,06	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE coletados no Ipeadata (2021).

Para corrigir um valor nominal de R\$ 1.000,00, executado no ano de 2016, por exemplo, multiplica-se este valor pelo índice de janeiro de 2021 (5.574,49), divide-se o resultado pela média anual do índice de 2016 (4.686,79), obtendo como resultado o valor real ou corrigido de R\$ 1.189,40:

$$VR = \frac{1.000,00 * 5.574,49}{4.686,79} \Rightarrow VR = 1.189,40$$

Após o levantamento e atualização monetária dos dados orçamentários, estes foram organizados em planilhas eletrônicas e apresentados em tabelas, quadros e gráficos.

Para este estudo, convencionou-se a mensuração da execução orçamentária a partir das despesas liquidadas por ser a etapa da despesa pública em que se reconhece a entrega do bem ou serviço prestado, conforme a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964). A

⁴ Os Índices do IPCA podem ser consultados na página do Ipeadata, nas séries de dados macroeconômicos, no link: <http://www.ipeadata.gov.br>.

mensuração da execução da despesa na fase do empenho é utilizada por boa parte dos órgãos de controle da administração pública, no entanto, do ponto de vista econômico é considerada inadequada (GOBETTI; ORAIR, 2010). Segundo os autores, o empenho (reserva de dotação orçamentária) pode não ser efetivado, além disso, a entrega da mercadoria ou conclusão do serviço pode ultrapassar o limite do exercício financeiro, ou seja, o último dia do ano (31 de dezembro). Ressalta-se a análise das despesas liquidadas nos respectivos exercícios financeiros em que foram empenhados.

A pesquisa desenvolveu-se a partir de três etapas. A primeira delas consistiu na definição da temática (Financiamento das IFES), delimitando-a (ao caso da UFPB), com elaboração da problemática e dos objetivos (geral e específicos). Esta etapa ocorreu durante o primeiro semestre letivo do mestrado, 2020.1, a partir dos estudos realizados nas disciplinas sobre a metodologia da pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação do Ensino do Superior.

A segunda etapa iniciou com o levantamento bibliográfico voltado à construção do referencial teórico da pesquisa mediante a consulta de artigos em revistas científicas na área da educação. A cada leitura surgiam novas referências que levaram a novas leituras, o que permitiu identificar autores, livros, artigos, teses e dissertações mais indicados para determinadas temáticas e/ou discussões. As leituras permitiram uma maior aproximação com a problemática possibilitando compreender mais acerca do fenômeno do desmonte das políticas sociais e do financiamento da educação superior pública. Esta etapa ocorreu no primeiro e segundo semestres do ano de 2020, a partir das discussões teóricas desenvolvidas nas disciplinas obrigatórias e eletivas ofertadas pelo PPGAES.

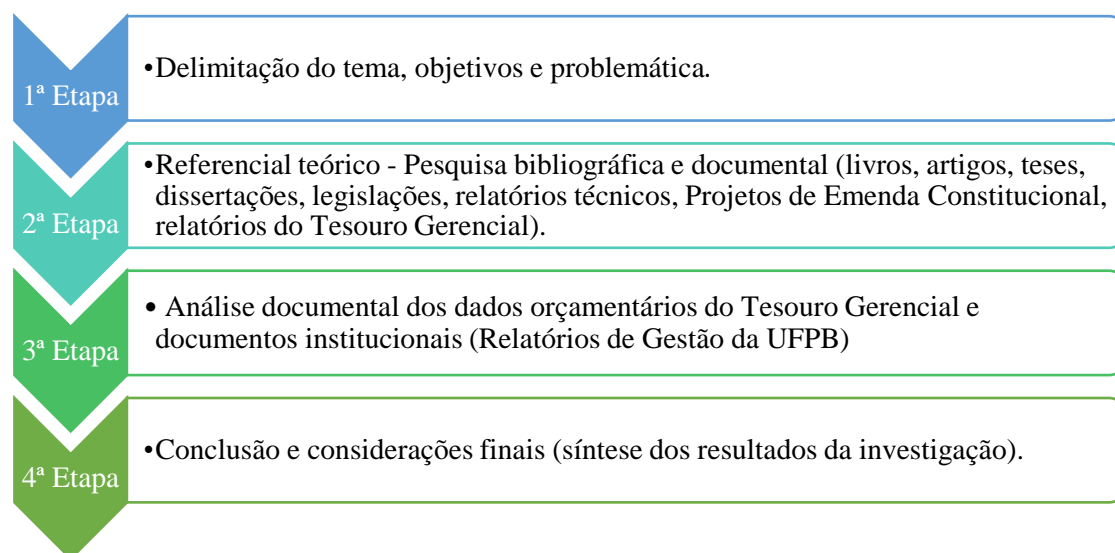
O levantamento bibliográfico foi realizado no Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no Google Acadêmico e no acervo virtual da UFPB, “Minha Biblioteca”, acessado no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) da UFPB. Após uma pesquisa exaustiva, realizou-se uma triagem, restando o material mais relevante para a pesquisa. Ainda nesta segunda etapa, foi possível consultar legislações, relatórios técnicos, Projetos de Emenda Constitucional, relatórios do Tesouro Gerencial, contribuindo para ampliar o conhecimento sobre determinados assuntos que demandavam tais consultas.

A terceira etapa, desenvolvida após o exame de qualificação, no segundo semestre de 2021, compreendeu a análise dos Relatórios de Gestão da UFPB (2016 a 2020) e dos dados orçamentários coletados do Tesouro Gerencial a fim de revelar as implicações das políticas econômicas de austeridade fiscal no financiamento da UFPB, especialmente em seus recursos

discricionários, alvo de cortes e contingenciamentos. Por fim, apresentou-se os resultados da investigação que buscou responder a problemática da pesquisa, conforme os objetivos traçados para o estudo, com sugestões para próximos trabalhos a fim de ampliar o conhecimento que envolve as políticas de financiamento da educação superior e contribuir para as pesquisas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação e para as políticas educacionais do país.

A dissertação está estruturada em três capítulos, além da introdução, conclusão e considerações finais. Na introdução está presente a contextualização do problema, objetivo geral e objetivos específicos, a justificativa e os aspectos metodológicos. O primeiro e o segundo capítulos trazem o referencial teórico, que discute os desdobramentos das políticas para a educação superior no Brasil sob a lógica neoliberal (capítulo 1) e as questões pertinentes ao financiamento da educação superior pública em meio as políticas de austeridade fiscal (capítulo 2). O terceiro capítulo compreende a análise do financiamento da UFPB, no contexto das políticas de ajuste fiscal no período de 2016 a 2020. A conclusão e considerações finais apresentam a síntese dos resultados da pesquisa, bem como sugestões para futuras investigações e importância do estudo.

Figura 3 - Etapas da pesquisa



Fonte: elaboração própria (2021).

1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA SOB A HEGEMONIA NEOLIBERAL

Este capítulo tem o intuito de discutir as políticas para a educação superior no Brasil sob a hegemonia neoliberal que é a “[...] lógica do mercado que se tornou uma lógica normativa generalizada que atinge desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Portanto, é no interior dessa lógica que as políticas para a educação superior têm sido construídas, favorecendo, sobretudo, o setor educacional privado de educação superior em detrimento do setor público. A discussão perpassa o contexto de crise do capitalismo e o fortalecimento de teses do neoliberalismo, as políticas para a educação superior no Brasil nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff até o contexto mais recente de contrarreformas⁵ do Estado que tem como marco o ano de 2016, com a aprovação da EC 95, no governo de Michel Temer. Com ele e, também, com o governo que o sucede (Jair Bolsonaro), ocorreu a intensificação do processo de desmonte das políticas sociais, inclusive das políticas voltadas à educação superior pública brasileira.

1.1 CRISE DO CAPITAL E O IDEÁRIO NEOLIBERAL

No Brasil, as políticas sociais, e dentre elas, as políticas voltadas à educação superior, são reflexos do processo de transformações do capitalismo mundial. As reformas do Estado ocorridas no país na década de 1990 estão fundamentadas na “[...] dialética entre a crise estrutural do modo de produção capitalista e o processo de internacionalização da economia [...]” que gerou “[...] novas condições históricas para a reprodução ampliada do capital [...]” (MINTO, 2005, p. 4).

Os choques do petróleo ocorridos na década de 1970 desestabilizaram as economias dos países centrais e periféricos expondo “[...] o limite de recursos como um problema para as economias dos países” (VIEIRA *et al.*, 2018, p. 21). A partir desse momento, as nações passaram a seguir um conjunto de formulações econômicas e políticas orientadas pelo

⁵ As contrarreformas referem-se a ofensiva contra as políticas sociais, ou seja, ao caminho que se toma em oposição as reformas, conforme Behring e Boschetti (2006). Segundo as autoras, o termo reforma “[...] ganhou sentido no debate e estratégias revolucionárias do movimento operário socialista que se voltam para melhorias nas condições de vida e trabalho para as maiorias” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 149). O termo reforma foi amplamente utilizado para autodesignar o projeto em curso no país nos anos de 1990. A ideia reformista estaria “[...] sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 149).

pensamento neoliberal. O neoliberalismo passa a significar “[...] uma grande e articulada reorganização das formulações teórico-práticas do capitalismo, hegemônico pela fração financeira-especulativa da burguesia internacional” (VIEIRA *et al.*, 2018, p. 11).

Conforme o autor Minto (2005, p. 70), “O que estava em crise, portanto, era o modelo de financiamento público da economia capitalista”. A ruptura desse modelo de financiamento faz surgir um “novo” capital (transnacional) que trouxe novas formas de acumulação “[...] em novas bases históricas – sobretudo técnicas e políticas” (MINTO, 2005, p. 73).

Como os gastos estatais eram considerados os responsáveis pela crise, a solução encontrada para a recuperação da vitalidade do sistema capitalista assentava-se no anseio pela volta do regimento das “forças do mercado” às sociedades.

Ao final da década de 70, na Inglaterra de Margareth Thatcher (1979) e no início dos 80, com Ronald Reagan (1980) nos Estados Unidos, o pensamento neoliberal passou a ser a tônica das políticas desses governos nacionais. Baseados numa vigorosa reação à ação estatal, propugnavam receitas ortodoxas para a crise, que teria sido forjada por um Estado mal administrado, ineficiente e que gastava demais, minando assim as bases do processo de acumulação ampliada do capital (MINTO, 2005, p. 76-77).

Segundo Dardot e Laval (2016, p. 189), Margareth Thatcher e Ronald Reagan simbolizam o “[...] rompimento com o ‘welfarismo’ da social-democracia e a implementação de novas políticas que supostamente deveriam superar a inflação galopante, a queda dos lucros e a desaceleração do crescimento”. Diante da crise econômica e social do regime fordista de acumulação de capital, a política conservadora e neoliberal dos governos Thatcher e Reagan surgiu como resposta àquelas crises. Esses governos questionavam “[...] a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulamentações estritas, especialmente em matéria de direito trabalhista e representação dos assalariados” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 190).

Os autores supracitados defendem a tese de que o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é primeiramente uma “racionalidade” que tende a estruturar e organizar tanto as ações dos governantes quanto dos governados. Essa racionalidade neoliberal é caracterizada pela chamada “generalização da concorrência” ou “lógica de mercado”. Esta lógica atingiria desde o Estado até às subjetividades humanas. De modo geral, os autores definem o neoliberalismo como sendo um “[...] conjunto de discursos,

práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17).

O neoliberalismo também pode ser definido “[...] como um projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (HARVEY, 2008, p. 27). Esse novo estágio do capitalismo que surge na “[...] esteira da crise estrutural da década de 1970, [...] expressa a estratégia das classes capitalistas aliadas aos administradores do alto escalão, especificamente no setor financeiro, de reforçar sua hegemonia e expandi-la globalmente” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 11).

Harvey (2008), assim como Duménil e Levy (2014) enxergam os resultados das políticas neoliberais como sendo insignificantes quanto ao crescimento econômico global, e consideram que o verdadeiro sucesso dessa estratégia política se refere “[...] a ampliação dos lucros, o controle da inflação, a redução dos salários, o aumento da desigualdade social e a expansão da mercadorização” (ANDRADE, 2019, p. 224).

Segundo Harvey (2008), o neoliberalismo significou uma grande efervescência da atividade financeira que passou a ocupar todos os espaços que antes eram restritos pelas regulações limitadoras do seu campo de atuação. Isso provocou uma mudança do poder da produção para o mundo das finanças. O autor explica que os ganhos com a capacidade da produção de manufaturas já não significavam um aumento da renda *per capita*, mas sim uma concentração em serviços financeiros, o que explica a grande preocupação dos Estados neoliberais em apoiar as instituições financeiras e a integridade do sistema financeiro.

O Consenso de Washington, reunião ocorrida em 1989 nos Estados Unidos, envolvendo economistas e as instituições financeiras internacionais, estabeleceu ajustes aos Estados endividados para que eles pudessem reverter a situação, mediante empréstimos dos organismos financeiros internacionais. Essa “ajuda” aos Estados Nacionais periféricos fez com que estes acabassem perdendo a sua autonomia diante do novo padrão de reprodução ampliada do capital, por não mais possuírem a capacidade de intervir nos processos econômicos a partir dos seus interesses nacionais (MINTO, 2005, p. 81). Segundo Chomsky (2002), os “grandes arquitetos” do Consenso de Washington foram os senhores da economia privada (geralmente grandes empresas) que detinham o controle econômico internacional, e que usaram a posição de poderio econômico dos Estados Unidos para criar um sistema global conforme os seus interesses.

Organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) “[...] passam a atuar como entidades reguladoras do sistema econômico mundial em benefício do grande

capital, promovem as reformas e os ajustes das economias nacionais ao esquema mundializado de reprodução do capital” (MINTO, 2005, p. 79).

No caminho traçado pelo Consenso de Washington e pelos organismos financeiros internacionais, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveu reformas ao Estado brasileiro e as suas instituições a partir de um discurso voltado à defesa da “modernização” e “racionalização do Estado” visando a retomada do desenvolvimento econômico do país para a superação das mazelas sociais que se apresentavam à época (DOURADO, 2002, p. 235). No entanto, a atuação do Estado brasileiro nas políticas sociais sob os imperativos neoliberais ocorreu por meio do desmonte das políticas sociais, com supressão de direitos sociais.

A demanda econômica imposta ao Brasil a partir da sua inserção no contexto de globalização de predomínio do capital financeiro atingiu as políticas sociais, e dentre elas, as políticas voltadas à educação superior com mudanças na estrutura das Instituições de Educação Superior (públicas e privadas). Mais adiante, na última seção deste capítulo, veremos como se processaram as transformações na educação superior a partir das reformas do Estado e suas políticas para educação superior sob a hegemonia neoliberal. A subseção a seguir aborda o atual contexto da crise do capital, as contrarreformas que vêm sendo processadas e consequências das políticas neoliberais para as políticas sociais.

1.1.1 Atual contexto de crise e contrarreformas

A crise econômica internacional de 2008 é o pano de fundo da conjuntura econômica e política brasileira que trouxe impactos na “[...] periferia do sistema e as suas condições de acumulação [...]” provocando, por um lado, a obstrução do processo de acumulação pela redução das taxas de lucro e a competitividade, e por outro, o aumento do desemprego, a diminuição dos salários, o sucateamento dos serviços públicos (educação, saúde, transporte etc), e o reforço da repressão do aparelho estatal (MANCEBO; SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2018, p. 6).

No auge da crise de 2008, o governo brasileiro tomou medidas nas áreas fiscal, monetária, creditícia e cambial a fim de enfrentar a crise e ampliar a atividade econômica. Uma das medidas utilizadas para diminuir os impactos da crise financeira global sobre a economia brasileira foi a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a compra de materiais para a construção civil, automóveis e eletrodomésticos da linha branca

(TCU, 2010). Os efeitos da crise de 2008 no Brasil começam a ser sentidos no final do primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff e agravados no seu segundo mandato.

Ao final de 2014, em razão dos efeitos da crise econômica internacional, “o comportamento da economia brasileira passou de desaceleração, ao longo do primeiro mandato de Dilma, para uma recessão a partir do primeiro ano do segundo mandato [...]” (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 2). A recessão econômica provocou o aumento do desemprego e a redução dos investimentos no país. Em 2015, o Produto Interno Bruto (PIB) teve uma retração 3,8% em comparação ao ano de 2014 (IBGE, 2015a) e a média anual da taxa de desocupação saltou de 6,8% em 2014 para 8,5% em 2015 (IBGE, 2015b).

Com a tarefa de combater a crise econômica de 2014, a presidente Dilma nomeou Joaquim Levy para assumir o Ministério da Fazenda no início do seu segundo mandato (2015), o qual realizou um ajuste econômico que impôs medidas restritivas em diversas áreas de atuação governamental. Contrariando promessas de campanha de manter os compromissos com as áreas sociais, o governo Dilma utilizou da estratégia da austeridade fiscal com cortes de gastos na educação, saúde e em outras áreas sociais, o que colaborou para o afastamento da base social do Partido dos Trabalhadores e para o crescimento da direita no país (JINKINGS, 2016).

Em 2016, em meio ao declínio econômico e às disputas travadas entre o Governo Federal e Congresso Nacional, Dilma é destituída da presidência após um processo de *impeachment*⁶, sob acusações de crimes de responsabilidade por “pedaladas fiscais”⁷ orquestrado por forças de oposição ao governo petista. Com a saída da Dilma, o vice-presidente Michel Temer (2016–2018) assumiu o governo, implementando uma série de medidas que se opunham às políticas sociais, com contrarreformas voltadas à redução ou à supressão de direitos já conquistados e a “[...] intensificação de políticas de ajuste fiscal conservadoras [...]” (DOURADO, 2019, p. 9).

Os autores Mancebo, Silva Júnior e Oliveira (2018) compreendem que o programa neoliberal mais “moderado” dos governos Lula e Dilma havia provocado um certo

⁶ O *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff é considerado um golpe de Estado que ocorreu a partir de um processo político articulado por congressistas opositores do governo, mídia e outros setores da sociedade insatisfeitos com a política do Partido dos Trabalhadores (JINKINGS; DORIA; CLETO, 2016). Para uma visão crítica do que representou a destituição da Dilma da presidência, consultar Oliveira, Perruso e Santos (2020).

⁷ O termo “pedalada fiscal” refere-se a uma prática em que o governo atrasa o repasse de recursos aos bancos a fim de cumprir com as metas fiscais, resultando no endividamento da União junto a estas entidades financeiras. Ao analisar as contas públicas do governo dos anos de 2013 e 2014, o Tribunal de Contas da União emitiu um parecer de que havia indícios de irregularidades ao detectar a ocorrência de operações de créditos entre a União e as instituições financeiras (Caixa Econômica e Banco do Brasil), o que seria proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (MARTELLO; AMATO, 2015). Há controvérsias acerca desta questão que entendem que o TCU realizou um “julgamento político”, extrapolando a sua competência constitucional.

descontentamento por parte das classes burguesas, levando o distanciamento de alguns setores beneficiários do grande capital em relação àqueles governos. Conforme Paulani (2016), o aprofundamento da crise econômica mundial que havia chegado aos países sul-americanos a partir de 2013 e as grandes manifestações de rua ocorridas no Brasil naquele ano trouxeram exacerbação ao cenário político brasileiro, levando o país a dividir-se entre dois projetos de poder em meio às eleições presidenciais de 2014: um que buscava a continuação do modelo conciliatório ou neodesenvolvimentista⁸ e, um outro que buscou romper com este modelo (PAULANI, 2016).

Longe de aprofundar uma discussão que apresente respostas mais contundentes acerca das razões que levaram à destituição da presidente Dilma Rousseff e o significado daquele momento, ou, de modo geral, sobre o que representou os governos petistas, enfatiza-se, portanto, o fato de que a agenda neoliberal não foi colocada de lado em nenhum dos governos brasileiros, desde Fernando Henrique Cardoso. Os governos petistas não reverteram as políticas econômicas e sociais adotadas no governo FHC. Adotaram políticas sociais focalizadas, sem que houvesse reformas estruturais que se faziam necessárias. Para tal, deveria ter existido uma agenda que incluísse, dentre outras mudanças:

“[...] a revisão da dívida pública e do sistema tributário; a mudança da estrutura de impostos, fazendo-a progressiva, baseada na riqueza antes que nos rendimentos do trabalho; a reforma agrária acompanhada do financiamento de pequenos produtores e cooperativas; a retomada da industrialização, de modo a melhorar o tecido econômico do País e reverter sua reprimarização e o que alguns chamam de ‘consenso das commodities’ [...]” (MANCIBO; SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2018, p. 3).

Conforme os autores supracitados, para que todas essas mudanças fossem possíveis o Estado deveria ter forte participação na esfera pública, com produção e uso do fundo público. Nenhuma das pautas se concretizam plenamente. O rentismo institucionalizado de maneira progressiva a partir da crise de 2008, segundo os autores, “[...] só aprofundou as contradições estruturais da ordem burguesa no plano mundial, e também no Brasil, principalmente no que

⁸ Há diversos estudos e vertentes em torno da discussão acerca do que seja ou do que representa o neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo. Gonçalves (2012) afirma que o conceito foi apropriado politicamente para evidenciar as mudanças estruturais e o desempenho econômico do país durante o governo Lula, diferenciando-o da experiência neoliberal e do desempenho (mediocre) do governo FHC. Também é usado para expressar formulações teóricas de projetos de desenvolvimento econômico para diferenciá-las do antigo nacional-desenvolvimentismo e do neoliberalismo. Segundo Sampaio Jr (2012, p. 672), “O neodesenvolvimentismo não passa de um esforço provinciano para dar roupa nova à velha teoria da modernização como solução para os graves problemas das populações que vivem no elo fraco do sistema capitalista mundial”.

tange ao orçamento público, abrindo espaço para a adoção das chamadas políticas de ajuste (austeridade) neoliberal” (MANCEBO; SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2018, p. 3).

1.1.2 A plataforma política de Michel Temer: desmonte das políticas sociais

A plataforma política que orientou as contrarreformas do Estado com consequências para as políticas sociais durante o governo de Michel Temer foi o programa denominado “Uma ponte para o futuro”, documento assinado em 2015 pelo partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que expôs o propósito de superar a crise do Governo Federal por meio de “esforço legislativo”, visando o desmonte das políticas empreendidas nos governos petistas.

Nossa crise é grave e tem muitas causas. Para superá-la será necessário um amplo esforço legislativo, que remova distorções acumuladas e propicie as bases para um funcionamento virtuoso do Estado. Isto significará enfrentar interesses organizados e fortes, quase sempre bem representados na arena política. Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado. A situação hoje poderia certamente estar menos crítica (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 5)

O documento expõe que há no país uma situação de desequilíbrio econômico e fiscal, de natureza estrutural relacionada à forma de funcionamento do Estado e, em razão disso, a necessidade de promoção de mudanças nas leis e normas constitucionais para o enfrentamento da crise instalada no país. O programa “Uma ponte para o futuro” buscou reduzir, ainda mais, o papel do Estado na condução das políticas sociais, enxugando-o ao máximo a fim de, em tese, torná-lo mais eficiente.

Com menos Estado, abre-se espaço para a ampliação da participação da iniciativa privada, como ficou claro no documento ao indicar a necessidade de estimular o setor privado a partir de uma nova orientação política para um “novo ciclo de crescimento”. A nova orientação é exposta da seguinte forma:

Como mostrou o relatório do Fórum Econômico Mundial, nosso ambiente de negócios não é favorável e vem deteriorando-se com o tempo. Recriar um ambiente econômico estimulante para o setor privado deve ser a orientação de uma política correta de crescimento. Tudo isto supõe a ação do Estado. Temos que viabilizar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura, em modelos

de negócio que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado, inclusive respeitando o realismo tarifário (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 17).

Segundo Mancebo, Silva Junior e Oliveira (2018, p. 4), a plataforma programática do governo Temer, “[...] indica a rendição ao ciclo do capital financeiro [...]” cujo processo tem como consequências estruturais: a “[...] redução fantástica do custo do trabalho vivo [...]” e a “[...] reforma do Estado, fazendo-o deixar espaço para o capital financeiro e oferecer o fundo público a este tipo de capital que entra no País para lastrear-se”.

Mancebo (2017) resume bem, em termos gerais, o programa do partido MDB que fundamentou a orientação do governo Temer desde que assumiu a presidência da República:

Em termos bem gerais, “Uma ponte para o futuro” é um programa político-econômico que pretende aprofundar o papel do “Estado mínimo”, enxuto e supostamente eficiente; incrementar a participação da iniciativa privada; flexibilizar o mercado de trabalho e ampliar a concorrência internacional, abrindo de maneira escancarada as portas para a venda do patrimônio nacional (MANCEBO, 2017, p. 880).

A partir de tais princípios, a autora indica as propostas que estão a eles relacionados:

Relacionados a esses princípios mais amplos, são propostos: um novo regime orçamentário, com a desvinculação de todas as receitas - o que seria o fim de todo o modelo de financiamento da educação e da saúde pública brasileira; o fim da política de valorização do salário-mínimo, desvinculando-o da inflação; a eliminação da indexação de qualquer benefício, inclusive aposentadorias, ao valor do salário-mínimo; o ataque aos direitos trabalhistas, encarados como custos empresariais que devem ser reduzidos para que sobrem recursos para serem acumulados; a reforma na Previdência Social, apresentada como uma das fortes responsáveis pela crise fiscal; o incremento das privatizações, em que se pode esperar o fim do regime de partilha e o controle da Petrobras, do Pré-Sal e a venda de ativos da Caixa Econômica e do Banco do Brasil e política e comércio internacionais, em que o papel do Mercosul e dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) será minimizado, submetendo o país às parcerias transatlânticas e transpácificas lideradas pelos EUA, as quais dão privilégio aos investidores estrangeiros, agredindo a soberania e a proteção socioambiental brasileira (MANCEBO, 2017, p. 880).

A fim de conter os gastos públicos governamentais, visando ao reequilíbrio fiscal, em 15 dezembro de 2016, após tramitação na Câmara e no Senado, é aprovada a PEC 241/55, passando à condição de Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui um Novo Regime Fiscal no país (NRF). De acordo com o NRF, as despesas primárias dos Poderes Executivo,

Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU) serão “congeladas” aos valores de 2016, podendo sofrer reajustes até percentuais da inflação do ano anterior com base no IPCA. Os limites às despesas primárias são individualizados entre vários órgãos, ou seja, há um teto de gastos para o poder Executivo e quatorze outros limites para órgãos fora da abrangência do poder Executivo (MACÊDO, 2017).

O Ministério da Fazenda publicou, em dezembro de 2018, um relatório intitulado “Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país”, sob coordenação da Assessoria Especial do Ministro, tendo como objetivo responder algumas das principais críticas feitas à adoção da medida de ajuste fiscal, buscando justificá-la. As justificativas apresentadas no relatório seguem o diagnóstico de que o aumento acelerado nas despesas públicas do país é o responsável pelo desequilíbrio fiscal crônico. Em razão disso, se torna essencial o cumprimento do teto de gastos até o final de sua vigência, sendo necessária a realização de outras reformas a fim de tornar o setor público mais produtivo (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018). Assim, é apresentado um conjunto de “reformas” necessárias ao cumprimento desse objetivo: Reforma da Previdência; mudança na política de pessoal; mudança na regra de correção do salário mínimo (por ser um indexador de várias políticas sociais, tem impacto nas contas públicas); e reforma para restringir o Abono Salarial aos trabalhadores com renda de até 1 (um) salário mínimo. Além disso, também são apontadas “[...] outras opções de reformas adicionais [...]” por meio da revisão dos benefícios de Auxílio-Doença, Aposentadoria por Invalidez, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 15).

Além de todas as medidas expostas anteriormente, o relatório aponta várias outras medidas que podem, em tese, melhorar a produtividade do setor público ou criar oportunidades para reduzir os gastos públicos:

- a privatização e extinção de empresas estatais, que reduzirá aportes de recursos do Tesouro a empresas estatais dependentes;
- a revisão de programas públicos submetidos a avaliação de resultados, que tem grande potencial de economia de recursos (somente na saúde, o Banco Mundial estima que haja atualmente desperdício de R\$ 22 bilhões anuais, que poderiam ser melhor alocados, ampliando a qualidade da prestação de serviços);
- reforma e consolidação de programas sociais com vistas à focalização nos mais pobres;
- maior seletividade e menores subsídios nas políticas de subvenção custeadas pelo Tesouro;
- regulamentação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, visando reduzir o elevado número de acessos ao programa pela via da

judicialização;

- adoção de medidas preventivas à fraude nos programas sociais;
- reformulação da política de contratação e remuneração do setor público, com redução da remuneração inicial (atualmente muito acima dos salários de mercado) e maior espaço de tempo para progressões nas carreiras;
- redução do efetivo total de pessoal em decorrência de automação de processos (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 16).

Percebe-se que as medidas visam desonerar o Estado mediante privatizações e “reformas”, a fim de garantir economia de recursos do Tesouro para reduzir gastos e, em tese, melhorar a qualidade dos serviços públicos, evitando o desperdício de recursos. As medidas incidem em áreas de ampla cobertura social, como é o caso da saúde, além de outras áreas como educação e assistência social que afetam a grande maioria da população. Dentre os pontos elencados no documento, merece atenção aquele que se refere à política de contratação e remuneração do setor público pessoal.

No governo de Bolsonaro, eleito em 2018, foi proposta a PEC 32/2019, atualizada para PEC 32/2020, que busca alterar dispositivos constitucionais que dispõem sobre servidores, empregados públicos e a organização administrativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020a). O governo Temer lançou as bases para esta proposta com o intuito de favorecer o ajuste fiscal da EC 95/2016. A contrarreforma administrativa será mais bem detalhada na apresentação das contrarreformas do governo Bolsonaro, logo adiante.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 norteou as demais contrarreformas planejadas e realizadas, tanto no governo Temer quanto no novo governo que o sucederia a partir de 2019. Nesse sentido, Leher (2021a, p. 13) afirma que a Emenda Constitucional no 95/2016, “[...] é a matriz da desconstrução de todas as políticas sociais da Constituição de 1988”, pois, a partir dela, novas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) e Projetos de Lei (PL) são encaminhadas sob a justificativa de reduzir os gastos públicos pelo risco de um colapso das contas públicas. Ainda segundo o autor, a EC 95/2016 possui uma grande força ideológica que é posta em circulação pela grande imprensa que alarma a situação baseada nos números apresentados:

Foi a EC no 95/2016 que criou a justificativa ideológica do caráter categórico, imperativo, das contrarreformas em curso. Concebida nos grandes marcos da agenda do golpe de 2016, “Uma Ponte para o Futuro”, a referida EC no 95 com o apoio do andar de cima e da grande imprensa. A operação ideológica empreendida pela EC foi ardilosa e logrou êxito na caracterização de que os gastos públicos cresceram de modo desmedido e que por isso precisariam ser estancados por vinte anos. Não apenas isso, afirmava-se, ainda, que as despesas obrigatórias saíram do limite razoável, alcançando perto de 95% do orçamento Federal, impedindo gastos

discricionários e investimentos. E que, por conseguinte, precisariam ser não apenas estancadas a médio prazo, por meio do teto de gastos, mas rapidamente reduzidas, sob risco de colapso das contas federais. A força ideológica, colocada em circulação pela grande imprensa e editoriais das mesmas, decorre dos números apresentados: de fato, se verdadeiros, os números indicariam que o Estado chegou ao limite de seus gastos obrigatórios. Este foi o argumento para aprovar a devastadora reforma previdenciária (EC nº 109/2019) (LEHER, 2021a, p. 17-18).

Além da proposta de contrarreforma da previdência social, o governo Temer encaminhou a proposta de contrarreforma trabalhista, por meio da PL 38 de 2017, sancionada e instrumentalizada pela Lei nº 13.467 de 2017 que altera as leis trabalhistas, trazendo aos trabalhadores brasileiros, dentre outras mudanças: a possibilidade de acordos diretos com o trabalhador, dispensando a homologação dos sindicatos; o trabalho remoto ou em home office; e o trabalho intermitente, sem jornada fixa ou regular (BRASIL, 2017c).

A crítica à “Reforma Trabalhista” incide na precarização das relações de trabalho com a expansão da informalidade, do trabalho temporário, intermitente, parcial e terceirizado. No âmbito da educação, a contrarreforma trabalhista de 2017 “[...] abriu um enorme campo para recalibrar a exploração do trabalho dos docentes favorecendo forte ampliação da mais-valia em prol do capital” (LEHER, 2021a, p. 16).

1.1.3 O governo Bolsonaro: intensificação das políticas neoliberais e “guerra cultural”

Dando continuidade às políticas articuladas no governo Temer, o governo do presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018 para governar o país de 2019 a 2022, intensifica as políticas neoliberais gerando retrocessos para as políticas sociais e redirecionamentos nas políticas educacionais, com cortes orçamentários das instituições de educação superior públicas (DOURADO, 2019). Com isso, as “reformas” e ajustes estruturais avançam em sintonia com a expansão do capital, em detrimento das políticas sociais.

A proposta de contrarreforma da previdência – PEC 287/2016, iniciada no governo Temer, é finalmente aprovada no governo Bolsonaro, sendo transformada em Emenda Constitucional nº 103, em 12 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019c). Esta Emenda eleva a idade mínima para a aposentadoria e altera as regras do cálculo da aposentadoria, penalizando ainda mais os trabalhadores que terão que prolongar os anos de trabalho e contribuir por mais tempo para ter o seu direito assegurado. A contrarreforma da previdência “[...] dificultará ou impossibilitará o acesso ao benefício, o que atende ao objetivo do grande capital, que é de ganhar mais consumidores para a compra da previdência privada, importante

espaço de valorização capitalista em tempos de crise em função da superacumulação” (SILVA *et al.*, 2017, p. 636).

Segundo Gonçalves Filho *et al.* (2020), vários estudiosos têm se debruçado sobre o tema, chegando ao entendimento de que a finalidade da contrarreforma é realizar o desmonte do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) no campo das receitas, atacar o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos e retirar os benefícios dos trabalhadores do setor privado se apropriando de mais recursos públicos, viabilizando a acumulação e reprodução do capital.

Isso demonstra a decisão política do governo Bolsonaro de privilegiar a fração da burguesia financeira em oposição à classe trabalhadora. Nesse sentido, a “Nova Previdência” é o ato mais cruel contra o direito à aposentadoria, pois flexibiliza a legislação previdenciária na Constituição Federal e desmonta o sistema de seguridade social; possibilita a privatização do mesmo, através do regime de capitalização, que poderá ser gerido por empresas financeiras; permite o aumento da idade mínima por lei complementar, que exige apenas quórum simples (metade mais um voto) para aprovação no Congresso Nacional; admite que o setor privado possa fazer a gestão de benefícios de risco (invalidez ou morte) e autoriza, por meio de lei complementar, a instituição de contribuição extraordinária, por até 20 anos, para o equacionamento do suposto “déficit” previdenciário (GONÇALVES *et al.*, 2020, p. 530).

Além dessa medida, vieram outras: PEC 186/2019 (PEC Emergencial), PEC 187/2019, (PEC da Revisão dos Fundos), PEC 188/2019 (PEC do Pacto Federativo) e PEC 32/2020 (PEC da Reforma Administrativa).

O conjunto dos três primeiros Projetos de Emendas Constitucionais (PEC) mencionados anteriormente, denominados de “Plano Mais Brasil”, foram encaminhados ao Congresso Nacional pelo Ministro da Economia Paulo Guedes no ano de 2019. Segundo Araújo, Kato e Chaves (2020, p. 15), as três medidas estão fundamentadas em uma “[...] política de ‘austeridade fiscal’ das mais profundas adotadas nos países capitalistas que vão afetar todos os setores do Estado brasileiro alterando a distribuição dos recursos entre a União e os entes subnacionais” (ARAÚJO; KATO; CHAVES, 2020, p. 15).

A PEC emergencial (PEC 186/2019), em consonância com a política de austeridade fiscal do governo Bolsonaro, foi proposta com o objetivo de reduzir os gastos públicos por meio de “gatilhos” que seriam acionados quando as despesas correntes ultrapassassem 95% das receitas correntes. Essa PEC foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. O mecanismo de ajuste fiscal faz as seguintes vedações: realização de concurso público; concessão de vantagens, aumento ou reajustes na

remuneração dos servidores públicos; criação de cargo, emprego ou função que implique em aumento de despesa; alteração de estrutura de carreira etc. (BRASIL, 2021).

A PEC dos fundos públicos (PEC 187/2019), em tramitação no Senado Federal, prevê a extinção de fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios com transferência do seu respectivo patrimônio ao Poder que estava a ele vinculado, caso não sejam ratificados pelos poderes Legislativos de cada esfera de governo (SENADO FEDERAL, 2019a). A medida atinge vários fundos, como, por exemplo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) responsável pelos recursos do PIS/Pasep. Segundo Araújo, Kato e Chaves (2020, p. 16) a PEC vai possibilitar que os recursos dos diversos fundos sejam transferidos para o mercado financeiro (mediante o resgate de títulos públicos) para o “abatimento” da dívida pública.

A PEC do pacto federativo (PEC 188/2019), em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, propõe a alteração da distribuição de recursos entre União, Estados e Municípios. Modifica o artigo 6º da CF e cria outros artigos com o objetivo de “desindexar”, “desobrigar” e “desvincular” os orçamentos públicos:

Esta PEC desindexa, desobriga e desvincula, conferindo maior flexibilidade aos orçamentos públicos. Dentre as medidas temos: i) mínimo conjunto de saúde e educação; ii) redução da parcela PIS/Pasep que destinada ao BNDES para 14%; iii) desindexação do reajuste de emenda parlamentares; iv) supressão da obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos; e v) extensão da vedação de vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa, hoje prevista apenas para impostos, para qualquer receita pública, observadas determinadas exceções (SENADO FEDERAL, 2019b, p. 19).

A medida termina por deixar as despesas livres para os gastos financeiros. Nessa PEC os recursos para educação e saúde passam a ser unificados, colocando-os em disputa na partição dos recursos orçamentários, fragilizando os direitos garantidos no artigo 6º da CF, destruindo as conquistas que garantiam a vinculação de um mínimo de recursos para as duas áreas sociais.

O “Plano Mais Brasil” tende a agravar a situação do país, pois ajuste fiscal implica em cortar gastos e investimentos públicos na estrutura do Estado e nas áreas da educação, saúde, previdência etc. Com a aprovação de todas essas medidas (uma delas já aprovada), o ajuste fiscal passa a ser uma política econômica constitucional, ou seja, os governos de todas as esferas (federal, estadual, distrital e municipal) serão obrigados a cumprir todas as determinações incluídas na Constituição Federal.

Em setembro de 2020 o governo Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 (PEC 32/2020) que altera dispositivos da CF de 1988 que tratam de servidores, empregados públicos e da organização administrativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020a). De acordo com Nota Técnica elaborada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), a “[...] PEC 32/2020, prevê, entre outras alterações, a extinção do chamado Regime Jurídico Único no serviço público, com a instituição de uma série de novas formas de contratação pela administração pública” (DIEESE, 2021, p. 2). A partir da inserção do Art. 39-A no texto constitucional, a PEC 32/2020 institui um novo regime jurídico com cinco novos vínculos com a administração pública: “I. Vínculo de experiência, como etapa de concurso público; II. Vínculo por prazo determinado; III. Cargo com vínculo por prazo indeterminado; IV. Cargo típico de Estado; e V. Cargo de liderança e assessoramento” (DIEESE, 2021, p. 2). Com a proposta, o único vínculo que tem a possibilidade de alcançar a estabilidade é o cargo típico de Estado. Outra questão preocupante colocada pelo estudo se refere aos cargos de liderança e assessoramento, que, atualmente são ocupados por servidores efetivos (função de confiança) e de carreira (cargos em comissão), e que podem vir a ser ocupados por indicação política, uma vez que em seu texto não há nenhuma restrição e nem indicações quanto ao percentual de ocupação desses cargos. Os outros vínculos sugerem contratos temporários ou terceirizados que trarão consequências para a qualidade dos serviços públicos e precarização das condições de trabalho.

Sob argumento de que é necessário realizar reformas para superar a crise fiscal do Estado, o governo brasileiro vem reduzindo e restringindo direitos sociais. As contrarreformas que estão em curso no país estão inseridas em uma ofensiva do grande capital com a apoio da burguesia nacional (SILVA *et al.*, 2017).

Segundo Leher (2019), a agenda econômica do presidente Bolsonaro foi elaborada pelo bloco no poder e a narrativa acerca da crise do país é referenciada como sendo de origem financeira decorrente do excesso de gastos públicos, e que a única solução para a retomada do crescimento, sem romper com o sistema capitalista, é a submissão da população a sacrifícios, com “reformas” como aquelas realizadas no âmbito do trabalho e da previdência social.

A compreensão de que a crise é basicamente financeira e fiscal tem como corolário a defesa de que o atual sistema do capital, neoliberal, segue sendo viável como a melhor alternativa para a humanidade, desde que os trabalhadores aceitem os sacrifícios necessários à revitalização da economia real, como as chamadas reformas trabalhistas e previdenciárias (LEHER, 2019, p. 63).

A incorporação da agenda neoliberal ganha mais intensidade no novo governo, não apenas com o objetivo exclusivo do viés econômico, mas também pelo aspecto ideológico, conduzido por uma “guerra cultural” que consiste no ataque aos valores iluministas (LEHER, 2021b), o que justifica o seu ataque à Constituição, à concepção de direitos humanos, de cidadania e concepções democráticas presentes na CF de 1988.

Durante a campanha eleitoral de 2018, o atual presidente da República realizou uma série de ataques as universidades públicas e a educação de maneira geral. Na época, o “Escola Sem Partido” difundia o seu pensamento acerca da doutrinação ideológica dentro das universidades públicas, referindo-se a estas instituições como sendo um espaço onde predominava o “marxismo cultural”⁹, algo a ser combatido e eliminado das instituições de ensino do país. Já na presidência, Bolsonaro designa o professor de Ciências Econômicas da Unifesp, Abraham Weintraub. Este, enquanto esteve à frente do MEC, promoveu uma agenda que replicou o posicionamento ideológico do governo Bolsonaro voltando-se contra as universidades públicas. Ofensas e acusações falsas foram usadas na campanha de detração da Universidade junto à opinião pública. A tática de desmoralização esteve articulada à política de desmonte e afetou diretamente o financiamento público das universidades e institutos federais. O bloqueio de 30% dos recursos discricionários dessas instituições em abril de 2019, com desbloqueio dos recursos próximo ao final do exercício financeiro.

Há, no país, um processo de desmonte de toda a “inteligência do Estado”, constituída por instituições públicas, dentre outras: Universidades Federais, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF) etc. (LEHER, 2019, p. 14). Segundo o autor, agentes ligados ao núcleo econômico do governo Bolsonaro (representantes dos bancos e organizações financeiras), juntamente com setores do agronegócio exportador e atacadista, vêm agindo imanados a grupos religiosos evangélicos de viés fundamentalista (pentecostais e neopentecostais) contra a educação, a ciência e a cultura na busca de destruição do chamado “marxismo cultural”.

O movimento de ajuste do padrão de acumulação na nova fase do capitalismo dependente coloca a universidade em um campo de conflitos. O propósito de desqualificar a

⁹ O “marxismo cultural” é uma expressão difundida entre ultradireitistas estadunidenses, usado no meio acadêmico, sobretudo nos Estados Unidos. Assume um valor pejorativo entre extremistas de direita que difundem a ideia de que o marxismo adaptado da Escola de Frankfurt teria se infiltrado nas sociedades ocidentais com o intuito de destruir as suas instituições e valores tradicionais (BHERERO, 2019).

universidade ocorre a partir da “crítica ideológica” e da acusação de que são instituições que gastam muito e não são eficientes com esses gastos, não figurando entre as universidades de “excelência” (LEHER, 2019, p. 30).

As duas narrativas – ideológica e da baixa eficiência – foram condensadas no ato do ministro, do final de abril de 2019, de corte de 30% dos recursos de três universidades federais (Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal da Bahia e Universidade de Brasília), consideradas pelo ministro como instituições que promovem ‘balbúrdia’, ‘promovem eventos políticos ou festas inadequadas’ e possuem desempenho insatisfatório (LEHER, 2019, p. 31-32).

Após a narrativa, e sabendo dos riscos jurídicos relacionados ao “[...] uso político de recursos orçamentários [...]”, o ministro estendeu os cortes às demais universidades federais. Em razão disso, e de outras ações do MEC, duas grandes manifestações foram realizadas em maio de 2019, com o propósito de defender as universidades e a educação pública, contrapondo-se ao governo Bolsonaro (LEHER, 2019, p. 32).

De acordo com Araújo, Kato e Chaves (2020, p. 14), o MEC vem impondo “medidas administrativas/normativas” às universidades em associação “a uma campanha orquestrada pela cúpula do governo federal”, pondo em xeque a “legitimidade, viabilidade e credibilidade” dessas instituições. O Programa Universidades e Institutos Federais Empreendedores e Inovadores, o Future-se, foi proposto pelo MEC em de julho de 2019, a partir de um discurso de “[...] fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das universidades públicas [...]” (ARAÚJO; KATO; CHAVES, 2020, p. 8). A proposta de autofinanciamento da universidade retira do Estado a responsabilidade em custear as instituições.

Além da proposta do Future-se, as autoras apontam outras medidas adotadas pelo governo que estão em sintonia com este programa, dentre elas: Decreto nº 9.741/2019 (decreto de programação financeira), que impôs um bloqueio de R\$ 2,2 bilhões às universidades; Decreto nº 9.725/2019, que cortou 21 mil cargos, funções e gratificações; Portaria nº 1.469/2019 que limitou o provimento de cargos (docentes e técnicos-administrativos) para o exercício de 2020.

Os cortes orçamentários decorrentes do ajuste fiscal materializado na EC 95/2016, a proposta de “autofinanciamento” para as IFES (Future-se), as agressões contra a comunidade universitária e o desrespeito às escolhas dos dirigentes escolhidos pelas comunidades universitárias revelam o propósito de desqualificar a universidade e de esvaziar a autonomia universitária.

As universidades federais, por serem instituídas pelo Estado, mantém uma relação contraditória com interesses estatais. “O resultado dessas contradições entre o Estado e a autonomia universitária, por suposto, decorre de correlações de forças entre o bloco no poder (e seus objetivos particularistas) e o valor da ciência para o bem viver dos povos” (LEHER, 2019, p. 31-32).

1.2 POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

As políticas públicas realizadas pelo Estado nascem da questão social, ou seja, de um determinado problema que emerge da sociedade e que ganha visibilidade, passando a ser objeto de intervenção ou ação direta de um determinado ente estatal. Em uma sociedade de classes, as relações e forças sociais encontram-se em disputa pela riqueza produzida socialmente fazendo com que as políticas públicas empreendidas pelo Estado também entrem em disputa.

A formulação e a implementação de políticas sociais e educacionais advindas do Estado tomam a forma e a expressão das relações e das forças sociais em disputa. As políticas sociais e educacionais não são benevolência social, mas a articulação e o jogo contraditório que exprime a luta de classe e as mediações econômico-sociais existentes numa determinada sociedade e contexto social (DEITOS, 2010, p. 210).

O Estado é uma instituição que emana da sociedade civil, sendo uma instância reguladora das relações sociais do sistema capitalista e que serve aos interesses hegemônicos, além de estar a serviço da acumulação do capital. Também é responsável definir e dirigir as políticas públicas para as diversas áreas sociais e não pode ser compreendido de maneira desvinculada do seu contexto econômico, social e ideológico. Como não é absolutamente autônomo, tem parte de sua autonomia diretamente vinculada ao processo de produção e organização social que lhe garante a estrutura legal, política e militar (DEITOS, 2010).

O Estado aparece como um mediador do processo de repartição da riqueza social por meio das políticas sociais que implementa no país. As políticas sociais podem ser compreendidas como sendo “[...] um conjunto de necessidades sociais e políticas estabelecidas socialmente numa determinada sociedade, como resultado e expressão da forma social de reprodução das condições materiais da existência” (DEITOS, 2010, p. 211). Os direitos sociais (educação, saúde, previdência social, segurança, trabalho, transporte,

moradia etc.), expressos na Constituição Federal de 1988, são conquistas resultantes de lutas no interior da relação de forças em disputa.

A Constituição Federal de 1988 tem uma perspectiva de construir um padrão público universal de proteção social (BEHRING; BOSCHETTI, 2016), porém a implementação dos direitos sociais expressos em seu artigo 6º resulta em tensões entre a formalidade da lei e a materialização dos direitos nele expressos “[...] num contexto mundial de crise e reestruturação do capital, orientada por uma perspectiva neoliberal de restrição de direitos e políticas sociais” (REIS, 2015, p. 93).

Como parte constituinte da política social brasileira, a política educacional, empreendida no país a partir da década de 1990, configura-se por meio de “[...] forças econômicas e políticas hegemônicas que sustentam proposições que revelam forte tendência predominante de cunho liberal ou social-liberal e definem significativamente os rumos das políticas públicas e da educação nacional” (DEITOS, 2010, p. 209).

Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) do governo FHC (1995-2002) defendeu alterações na forma de organizar e gerenciar o aparelho do Estado, por meio da administração pública gerencial, separando as atividades estatais da seguinte forma: atividades exclusivas do Estado; atividades não-exclusivas (serviços sociais e científicos) que podem ser oferecidos tanto pelo setor privado como pelo setor público não-estatal (saúde, a educação, a cultura, a pesquisa científica e tecnológica, emissoras de rádio e televisão educativas ou cultural, entidades de assistência social etc.); e setor de produção de bens e serviços voltado ao mercado (BRESSER-PEREIRA, 1997).

As ações do governo, visando à reforma da educação superior, são produzidas em duas frentes: no MARE, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, e no Ministério da Educação, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹⁰ em seu capítulo que trata da educação superior. O MARE optou por um processo que restringiu a esfera pública da educação superior, e o MEC, de modo mais dissimulado, adotou medidas “[...] menos incisivas ou parcialmente negociadas [...]” com o mesmo viés privatista (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2020, p. 91). Conforme os autores, o MEC se destaca pela adoção de uma série de medidas consubstanciadas em Leis, Portarias, Decretos, Propostas de Emendas Constitucionais etc., e pela sua articulação com o MARE e Ministérios da área econômica para realização de contingenciamento de recursos de custeio e capital,

¹⁰ A LDB foi instituída pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Traz em seu texto princípios e finalidades da educação, direitos e deveres, bem como a organização da educação nacional, com seus níveis e modalidades (BRASIL, 1996).

congelamento de salários de técnicos e docentes das IFES, e não autorização de preenchimento de vagas para contratações de servidores.

A nova forma de organização e gerenciamento do Estado defendido pelo Ministro Bresser Pereira, resulta em mudanças na organização jurídica das entidades educacionais, gerando, dentre outros aspectos, “[...] novos processos de regulação e gestão e formatos de privatização na arena educacional (DOURADO, 2002, p. 236).

O documento elaborado pelo Banco Mundial (1995), intitulado “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”, apresenta aos países “em desenvolvimento” estratégias de “reformas” voltadas a melhoria da eficiência da educação superior para o melhor aproveitamento dos recursos públicos diante da crise do financiamento que acometia esse nível educacional em diferentes países da periferia do sistema capitalista.

O Banco Mundial justifica as reformas propostas atribuindo à educação superior a capacidade de produzir crescimento econômico e social nos países em desenvolvimento, conforme texto a seguir:

El desarrollo de la enseñanza superior se relaciona con el desarrollo económico: las tasas de matrícula tienen un promedio de 51% en los países que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en comparación con el 21% en los países de ingreso mediano y 6% en los de ingreso bajo. Las tasas de rentabilidad social estimadas en 10% o más en muchos países en desarrollo también indican que las inversiones en este nivel de la educación contribuyen a aumentar la productividad laboral y a producir un crecimiento económico más alto a largo plazo, elementos que son fundamentales para el alivio de la pobreza (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 1).

Conforme o documento, o retorno social proporcionado pela educação superior mediante a produtividade do trabalho produziria, a longo prazo, o crescimento econômico tão almejado pelos países em desenvolvimento. O documento indica quatro orientações principais aos países em desenvolvimento:

- 1) Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas;
- 2) Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados;
- 3) Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior;
- 4) Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad e equidad (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4).

Dentre as justificativas para a realização de reformas na educação superior estava o argumento de que as famílias mais prósperas (e com mais poder político) dos países em desenvolvimento eram as que mais se beneficiavam com a educação superior pública, o que reforçaria as suas vantagens econômicas e sociais (BANCO MUNDIAL, 1995). Por isso a necessidade de diversificação das fontes de financiamento nas instituições públicas, incluindo a participação dos alunos com o custeio das despesas. Essa é uma pauta que permanece até os dias atuais e encontra resistência daqueles que defendem a educação superior pública e gratuita.

A orientação acerca da diferenciação institucional e fomento da oferta de ensino superior nas instituições privadas baseia-se na percepção de que as universidades tradicionais de pesquisa possuíam alto custo e que os seus programas eram inapropriados para o mundo em desenvolvimento. Em razão disso, seria necessária uma maior diferenciação no ensino superior com instituições não-universitárias e o incentivo para maior participação dos estabelecimentos privados de modo a satisfazer a crescente demanda social pela educação superior, adequando o sistema educacional pós-secundário às necessidades do mercado de trabalho. Os estabelecimentos privados, na concepção do Banco Mundial, seriam responsáveis pela eficácia de alguns dos sistemas de educação superior de países em desenvolvimento por serem mais flexíveis, reagindo com mais eficiência a mudanças e pela capacidade de expansão desse nível educacional com baixo ou nenhum custo adicional para o Estado (BANCO MUNDIAL, 1995).

O documento referenciado condiciona a melhoria da qualidade e eficiência das instituições estatais a reformas no financiamento mediante: a mobilização de fundos privados para o financiamento das instituições estatais; o apoio para a concessão de empréstimo estudantil àqueles que não possuem condições financeiras de arcar com os custos da educação superior; e a promoção alocação e uso eficiente dos recursos fiscais nas instituições estatais (BANCO MUNDIAL, 1995).

As políticas promovidas pelo Banco Mundial interferiram na educação superior brasileira bem como nos demais países da América Latina, Ásia e Caribe, promovendo reformas e transformações nas IES. Os ajustes realizados na estrutura do Estado implicaram em mudanças na agenda educacional, marcada pela diferenciação institucional, diversificação, sistema de avaliação, expansão e privatização (DOURADO, 2002). Tais mudanças ocorrem com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), marco de referência no processo de transformações no campo educacional brasileiro, e que traz para a educação superior, “[...] uma nova forma de ação e de

relacionamento entre Estado e IES, especialmente as públicas, onde o Estado assume papel destacado no controle e na gestão de políticas para o setor, sobretudo por meio dos mecanismos de avaliação e de financiamento [...] (CATANI; OLIVEIRA, 2002, p. 78).

A diversificação e diferenciação da educação superior está assentada no artigo 45 da LDB: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, 1996). A legislação abre espaço para a ampliação da oferta da educação superior por parte da iniciativa privada, conforme o disposto em seu artigo 7º:

Art. 7º: O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 1996).

O processo de reforma da educação superior brasileira ocorreu em consonância as orientações do Banco Mundial ao promover a diversificação, diferenciação do sistema e ampliação da oferta de ensino superior pela iniciativa privada, consolidando a lógica neoliberal mercantilista. A expansão desse nível educacional deu-se mediante a “[...] racionalização de recursos do setor público e no estabelecimento da parceria público-privada para o financiamento desse nível de ensino no país [...]” (CHAVES; AMARAL, 2014, p. 46).

Os autores Silva Júnior e Schugurensky (2014) revelam algumas das mudanças estruturais no âmbito das IES (públicas e privadas) no processo de diversificação institucional por meio da expansão da educação superior, no período de 1995 a 2013, demarcando o período em três etapas, cada qual apresentando especificidades e razões políticas e econômicas para as mudanças.

A primeira etapa ocorre a partir da demanda econômica que surge pela aderência do Brasil à globalização sob o predomínio do capital financeiro, no governo FHC. A reforma do aparelho do Estado expressa esse momento, que também é caracterizado pela transição do regime de acumulação monopolista para o de predominância financeira. Dá-se início a um novo paradigma “[...] em que as políticas se orientam pela mesma matriz teórica, política e ideológica do Estado já reformado” (SILVA JÚNIOR; SCHUGURENSKY, 2014, p. 46).

A reforma educacional promovida pela aprovação da LDB garantiu um maior crescimento do setor privado de educação superior em relação ao setor público, principalmente no segundo mandato FHC. Segundo Sguissardi (2010), nos oito anos de gestão FHC, o número de IES privadas cresceram 127% enquanto o número de IES públicas

reduziram 10,5%. Mesmo com o aumento de 52,3% nas matrículas em IES públicas, o crescimento das matrículas entre as IES privadas é superior em 150,2%.

A segunda etapa de mudanças estruturais no âmbito das IES seria decorrente da primeira. Aproxima-se ao período dos governos Lula, que deu continuidade as reformas realizadas no governo FHC, com mudanças que alcançaram diversas instâncias, órgãos e instituições, sendo caracterizada pela: pesquisa aplicada; cursos aligeirados apoiados no uso de tecnologias de informação e comunicação; processos de avaliação ou regulação; e o surgimento de uma nova relação entre a universidade e o setor empresarial (SILVA JÚNIOR; SCHUGURENSKY, 2014).

O terceiro momento ocorre ainda no governo Lula com a criação de programas como o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)¹¹ e o incremento da Educação a Distância (EaD) por meio da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB)¹². Essa fase também abrange uma parte da gestão do governo Dilma Rousseff. No segmento das instituições de educação superior privadas, destacam-se o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)¹³ e o Programa Universidade para Todos (ProUni)¹⁴. Tais programas induziram a expansão da educação superior, seguindo a lógica de privatização e mercantilização desse nível educacional introduzidos na agenda de reformas estatais e educacionais no contexto neoliberal.

De 2002 a 2008 ocorre um crescimento no número de IES públicas em 21%. O número de IES privadas cresceram em proporção superior as IES públicas, com aumento de 40%. As matrículas nas IES públicas e privadas cresceram 21,2% e 56,7%, respectivamente (SGUISSARDI, 2010). Segundo Chaves e Amaral (2014), a partir do último ano do primeiro mandato de Lula (2003–2006) até o final do seu segundo mandato (2007–2010), as IFES tiveram um incremento em seus recursos de custeio e investimentos com política do Reuni,

¹¹ O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 e tinha como objetivo ampliar o acesso e permanência de alunos em cursos de graduação presenciais, elevando a taxa média de conclusão em cursos de graduação para 90%, no período de 5 anos, aproveitando da estrutura física das universidades federais bem como os seus recursos humanos (BRASIL, 2007).

¹² A Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criada por meio do Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006, com o objetivo de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior por meio da modalidade de educação a distância realizada por instituições públicas de ensino superior (BRASIL, 2006).

¹³ O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) foi criado pela Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001. Leis, Resoluções e Portarias deram conta de alterar e regulamentar essa política de financiamento ao estudante de ensino superior durante o governo Lula da Silva. Esta política consiste basicamente na concessão de empréstimos a estudantes para que possam arcar com o pagamento do curso superior. Após o término do curso, o recém-formado tem um prazo para pagar a dívida feita junto a uma instituição bancária (BRASIL, 2001).

¹⁴ O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi criado por meio da Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Essa política concede bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes matriculados em IES particulares. As IES privadas que aderem ao programa têm, como contrapartida, incentivos e a isenção de tributos (BRASIL, 2005).

que representou um aumento nas matrículas nas universidades federais e contratação de docentes e técnicos-administrativos. No entanto, acrescentam que o aumento de recursos não havia sido suficiente para ampliar o acesso e permanência de alunos nas universidades, conforme a proposta do programa, tampouco ajudou a diminuir a privatização da educação superior.

O ensino a distância (EaD)¹⁵, instituído mediante o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) como elemento central do processo pedagógico, tem um crescimento preponderante a partir do governo Lula, com forte impacto no âmbito do setor privado. Além do ensino a distância, outro fenômeno que marcou a educação superior no Brasil nos primeiros anos do século XXI foi a formação de oligopólios e a desnacionalização, resultante do “[...] alargamento da privatização e da financeirização da Educação Superior” (MACHADO, 2013, p. 155).

Este fenômeno vem se estabelecendo pela ampliação das aquisições de pequenas e médias IES e das fusões entre os grupos educacionais que criaram grandes companhias empresariais privadas, que controlam grande número de IES no Brasil. A formação destes oligopólios é impulsionada pela abertura de seu capital na bolsa de valores, o que autorizou a entrada de capitais estrangeiros no mercado educacional brasileiro. Atualmente, grande parte do capital injetado nos oligopólios educacionais com atuação no Brasil advém de grupos, bancos e fundos de investimentos estrangeiros. Com atuação em larga escala, os grandes grupos conseguem baratear os custos operacionais e diminuir o valor das mensalidades cobradas dos alunos, de modo que alcançam ampliação de suas margens de lucro. Neste processo, as pequenas e médias IES, especialmente as localizadas em cidades do interior, sofrem com a concorrência, têm dificuldades para se manter no mercado e acabam sendo vendidas para os poderosos grandes grupos, financiados pelo capital especulativo internacional. Este movimento particulariza o processo de desnacionalização e financeirização da Educação Superior privada no país, no Século XXI, levando a submissão das IES aos interesses rentistas (MACHADO, 2013, p. 155-156).

Em meados da década de 1990, a desnacionalização da educação ainda não era o foco das preocupações da agenda educacional brasileira. Até então a grande preocupação concentrava-se na aquisição de uma empresa educacional por outra, fosse ela nacional ou estrangeira, ou ainda, na possível abertura de empresas estrangeiras filiais nos mercados

¹⁵ O ensino EaD previsto na LDB de 1996, em seu artigo 80, foi inicialmente regulamentado pelo Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 que tratou de definir as regras para tal modalidade, vindo a ser revogada pelo Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 durante o governo de Michel Temer. O novo decreto concede mais autonomia às IES para a abertura de polos EaD, sem que haja autorização prévia do MEC, além da possibilidade de que os cursos sejam oferecidos exclusivamente à distância, conforme o §2º do art. 11 do respectivo decreto (BRASIL, 2017b).

educacionais locais. A mudança de foco ocorre a partir da crise internacional de 2008, quando novos proprietários de empresas educacionais e acionistas passam a abrir o capital dessas empresas para serem negociadas na bolsa de valores (LEHER, 2019).

Um dos exemplos mais marcantes de formação de oligopólios foi o que ocorreu com os dois grandes grupos educacionais brasileiros, Kroton Educacional S.A. e Anhanguera Educacional Participações S.A, ambos com ações cotadas na bolsa de valores no país. Os dois grupos se fundiram, concentrando cursos de graduação e pós-graduação presenciais e a distância, com milhares em centenas de cidades dos estados brasileiros (MACHADO, 2013).

Por meio do fenômeno dos oligopólios, a educação superior brasileira “[...] passa a seguir os ditames dos controladores internacionais financeiros, que definem os rumos das IES a partir da lógica do barateamento dos custos e do aumento dos lucros e não de prioridades mais amplamente sociais” (MACHADO, 2013, p. 159). Essa lógica, segundo a autora, faz explodir o número de cursos a distância e de curta duração, precariza as condições de trabalho e renda dos professores e torna as condições de educação discente sucateada. A mercadorização da educação superior é uma tendência da sociedade capitalista que transforma bens e serviços em mercadorias, tornando-se objeto de exploração.

Como corolário da tendência de tudo ser transformado em mercadoria pela sociedade capitalista, é que se pode entender que os serviços educacionais, como um direito e um bem público, possam ser considerados como uma mercadoria, a educação-mercadoria, objeto de exploração de mais-valia ou de valorização. Isto não somente entre os empresários da educação, mas até certo ponto também para os interesses privado/mercantis no aparelho do Estado (SGUISSARDI, 2008, p. 1013).

Leher (2019, p. 79) compreende que a expansão da educação superior é paradoxal, uma vez que, “[...] em nome democratização do acesso à educação superior [...]”, a mercantilização desse nível educacional “[...] levou o Brasil a ter a educação mais mercantilizada do mundo”. Exemplifica o caso do grupo Kroton, que sendo representado por um único grupo, possui mais estudantes do que o conjunto de todas as universidades federais.

A política educacional superior dos governos Lula e Dilma voltou-se para a expansão das IES públicas e privadas, com estas últimas sendo bastante beneficiadas pelos recursos públicos disponibilizados via crédito estudantil (Fies) e isenções fiscais (Prouni), garantindo lucro aos empresários da educação.

Os governos de Lula (2003 a 2010) e de Dilma (2011 a 2016), quanto ao segmento educacional superior, pautaram-se em dar continuidade a uma política educacional de cunho fortemente neoliberal, inclinada tanto a

ampliar o quantitativo de matrículas e de IES Federais em todo o país, como a dar continuidade, e intensificar por via dos Programas de Acesso, aos desembolsos do governo com os serviços educacionais da iniciativa privada, minimizando a responsabilidade do Estado com a garantia de direitos aos cidadãos, ficando a cargo do Estado somente a supervisão das IES públicas (ABREU; ARAÚJO; LIMA, 2019, p. 602).

A expansão da educação superior mediante o financiamento com recursos do fundo público ao setor privado (Fies e Prouni) tende a transformar a educação — bem público e direito social — em mercadoria ou produto comercializável e rentável que beneficia os empresários proprietários de instituições de ensino superior, suprimindo a ideia de educação como um direito de todos, como preconizado na Constituição Federal de 1988.

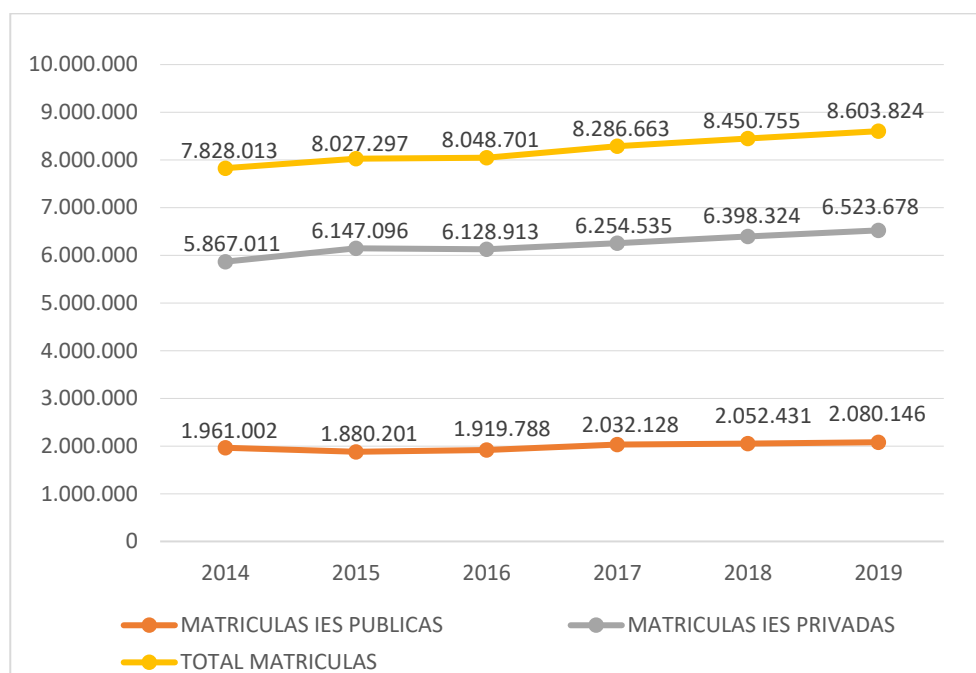
1.2.1 Educação superior pública no atual contexto de contrarreformas: estagnação do movimento expansionista

Segundo Mancebo, Silva Junior e Oliveira (2018), as crises política, econômica e social que acompanharam o processo que culminou na destituição de Dilma Rousseff da presidência da República, em 2016, afetaram as Instituições de Educação Superior (IES) públicas por meio da recessão e cortes sistemáticos do governo federal e de seus entes federativos afetando as políticas e ações que vinham sendo implementadas, como, por exemplo, as metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), 2014-2024. Conforme os autores, o abandono da estrutura física dos *campi* é “[...] a faceta mais visível da ‘acomodação’ da rede pública de educação superior [...]”, decorrente dos cortes de recursos financeiros para a manutenção e renovação dessas instituições (MANCEBO; SILVA JUNIOR; OLIVEIRA, 2018, p. 6).

Ao analisar a situação econômica e política dos últimos anos, Mancebo (2017, p. 885) aponta alguns dos impactos da atual conjuntura na educação superior pública. O primeiro deles é o refreamento do movimento de expansão de matrículas e cursos que vinham sendo conduzidos no período anterior (governos Lula e Dilma).

Vejamos como a expansão das matrículas vem se configurando nos últimos anos, tendo como ponto de partida o ano de 2014 (último ano do primeiro mandato de Dilma) até 2019, ano mais recente em que o INEP disponibilizou os dados estatísticos da educação superior, enquanto elaborava-se esta dissertação, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Matrículas na graduação por categoria administrativa (2014 a 2019)



Fonte: elaborado pela autora a partir das Sinopses do Censo da Educação Superior – INEP (2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019).

O gráfico 1 mostra que houve um crescimento gradual no total das matrículas, saindo de 7.828.013, em 2014, para 8.603.824, em 2019, um aumento de 9,91%. Ao analisar as categorias administrativas separadamente, observa-se que as matrículas nas IES privadas cresceram bem mais que as matrículas nas IES públicas. Enquanto estas tiveram um aumento de 6,08% nas matrículas, saindo de 1.961.002, em 2014, para 2.080.146, em 2019, as IES privadas cresceram 11,19%, passando de 5.867.011, em 2014, para 6.523.678, em 2019.

Ao comparar o período de 2014 a 2019 ao período de 2009 a 2014, percebe-se que o movimento de expansão das matrículas no período mais recente vem perdendo o ritmo de crescimento de outrora.

Tabela 2 - Matrículas na graduação por categoria administrativa – comparativo entre os períodos de 2009 a 2014 e 2014 a 2019

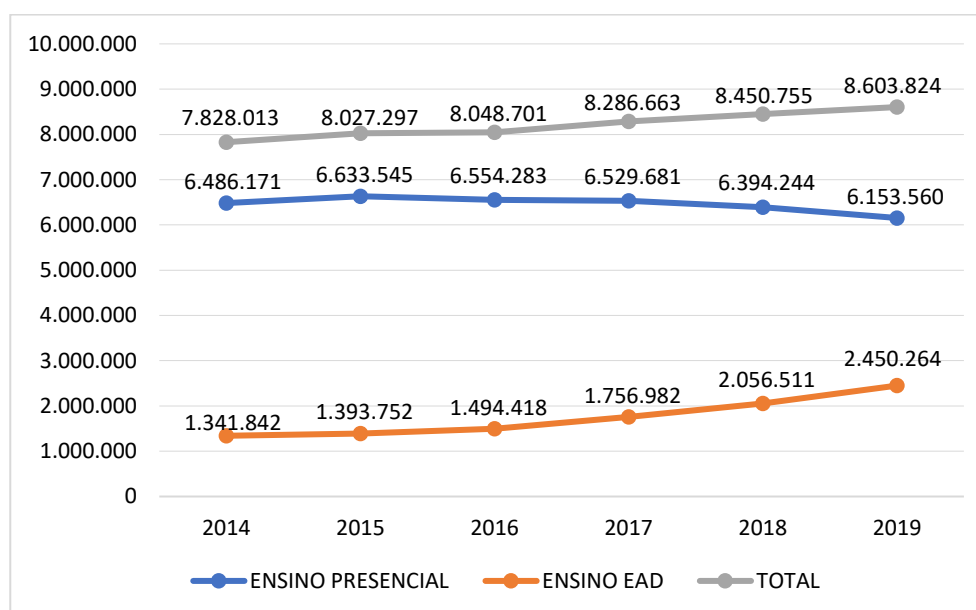
Ano	Públicas	Privadas	Total
2009	1.523.864	4.430.157	5.954.021
2014	1.961.002	5.867.011	7.828.013
2019	2.080.146	6.523.678	8.603.824
2009-2014 %	28,69%	32,43%	31,47%
2014-2019 %	6,08%	11,19%	9,91%

Fonte: elaborado a partir das Sinopses do Censo da Educação Superior – INEP (2009; 2014; 2019).

No primeiro período, que abrange o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma (2009-2014), as matrículas cresceram 31,47%, saindo de 5.954.021, em 2009, para 7.828.013, em 2014. O percentual de crescimento das IES privadas foi de 32,43% e das IES públicas 28,69%. Esse crescimento está relacionado às políticas expansionistas voltadas à ampliação do acesso à educação superior que marcaram aqueles governos, a exemplo do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). No segundo período não houve o mesmo ritmo de crescimento do período anterior, evidenciado no pequeno crescimento no total das matrículas (9,91%), principalmente nas IES públicas (6,08%). Estas últimas, são as mais afetadas em momentos de crise econômica e medidas de ajuste fiscal.

O gráfico seguinte apresenta a evolução das matrículas na graduação nas modalidades presencial e EaD, no período de 2014 a 2019.

Gráfico 2 - Matrículas na graduação por modalidade de ensino (2014 a 2019)



Fonte: elaborado a partir das Sinopses do Censo da Educação Superior – INEP (2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019).

De acordo com o gráfico 2, em 2014, o ensino EaD foi responsável por 1.341.842 matrículas na graduação, chegando a um total de 2.450.264 matrículas em 2019, o que representa um aumento de 82,60% nesta modalidade de ensino. Em contrapartida, no mesmo período ocorreu a diminuição das matrículas na modalidade de ensino presencial em 5,13% (de 6.486.171, em 2014, para 6.153.560, em 2019). De acordo com os dados do INEP, as IES

privadas foram as maiores responsáveis tanto pelo crescimento das matrículas no ensino EaD quanto pela redução das matrículas no ensino presencial, conforme a tabela abaixo.

Tabela 3 - Matrículas na graduação por modalidade de ensino e categoria administrativa (2014 a 2019)

Ano	Presencial			EaD		
	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total
2014	1.821.629	4.664.542	6.486.171	139.373	1.202.469	1.341.842
2015	1.823.752	4.809.793	6.633.545	128.393	1.265.359	1.393.752
2016	1.867.477	4.686.806	6.554.283	122.601	1.371.817	1.494.418
2017	1.879.784	4.649.897	6.529.681	165.572	1.591.410	1.756.982
2018	1.904.554	4.489.690	6.394.244	172.927	1.883.584	2.056.511
2019	1.922.489	4.231.071	6.153.560	157.657	2.292.607	2.450.264
2014 – 2019 %	5,54%	-9,29%	-5,13%	13,12%	90,66%	82,60%

Fonte: elaborado a partir das Sinopses do Censo da Educação Superior – INEP (2014 – 2019).

A tabela 3 mostra que no período de 2014 a 2019 as matrículas nas IES públicas cresceram nas duas modalidades: 5,54% no ensino presencial e 13,12% no ensino a distância. Também revela que as IES privadas foram as responsáveis pela redução de 9,29% das matrículas no ensino presencial e pelo crescimento de 90,66% das matrículas no EaD.

A tabela 4 apresenta a expansão das matrículas nas universidades federais por modalidade de ensino, no período de 2014 a 2019.

Tabela 4 - Matrículas na graduação por modalidade de ensino nas Universidades Federais (2014 a 2019)

Ano	Presencial	EaD	Total	%
2014	958.659	87.808	1.046.467	-
2015	996.043	72.058	1.068.101	2,1%
2016	1.018.185	64.865	1.083.050	1,4%
2017	1.032.638	88.166	1.120.804	3,5%
2018	1.044.417	79.232	1.123.649	0,3%
2019	1.048.837	65.631	1.114.468	-0,8%
2014 – 2019 %	9,41%	-25,26%	6,50%	

Fonte: elaborado a partir das Sinopses do Censo da Educação Superior – INEP (2014 – 2019).

Conforme a tabela 4, no período de 2014 a 2019 houve um crescimento de 6,50% no total das matrículas em cursos de graduação nas universidades federais. Também se observa

um crescimento de 9,41% nas matrículas no ensino presencial e redução de 25,26% na modalidade EaD. Em 2017 o aumento nas duas modalidades de ensino representou um crescimento de 3,5% em relação a 2016. Em 2018, o crescimento é de apenas 0,3% em relação a 2017, e em 2019 já ocorre uma redução de 0,8% em relação a 2018.

Os dados mais recentes do Censo da Educação Superior revelam que em 2019 havia no país 2.608 Instituições de Educação Superior (IES), divididas entre Universidades, Centros Universitários, Faculdades e Institutos Federais e Cefet com a rede privada agregando a maior parte das IES do país, cerca de 88% do total. As IES privadas são responsáveis pelas matrículas de mais de 6,5 milhões de estudantes, o que corresponde a 75,8% de participação no sistema de educação superior. As demais instituições públicas das esferas federal, estadual e municipal, 302 ao todo, representam apenas 12% do total da rede de ensino superior. A rede pública da educação superior participa com 24,2% do total de matrículas do sistema, possuindo uma maior participação nas matrículas na rede federal com mais de 1,3 milhão de alunos, o que corresponde a 64,2% (INEP, 2019).

Um outro ponto mencionado por Mancebo (2017) relacionado aos impactos da atual conjuntura na educação superior pública refere-se a um movimento já percebido em algumas IES públicas concernente ao “enxugamento” de suas funções, (como é o caso dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia), que privilegiou o ensino em detrimento do tripé do ensino, pesquisa e extensão. E, ainda em relação ao ensino, aponta para o seu aligeiramento em função dos interesses de mercado, especialmente por meio do Ensino a Distância (EaD). Em relação a esta modalidade de ensino, no atual contexto, afirma-se que o EaD tem sofrido alterações na sua regulação, com flexibilização em suas normas de modo a atender aos interesses do *lobby* do setor empresarial que o enxerga como uma alternativa diante da crise econômica dos últimos anos (ARAÚJO; JEZINE, 2021).

O Ensino a Distância é considerado uma atividade econômica vantajosa devido às condições diferenciadas da oferta dos cursos e por ser voltado para uma formação massiva e aligeirada de baixo custo. O crescimento dessa modalidade de ensino nos últimos anos, conforme observado na tabela 2 “[...] está articulado a processos de desregulação conduzidos pelo Ministério da Educação, cuja centralidade é o afrouxamento das condicionantes para abertura de novos polos EaD pelos grandes grupos empresariais que atuam no setor” (ARAÚJO; JEZINE, 2021, p. 6).

O EaD está atrelado a lógica de mercado, e deve ser compreendida na lógica das contradições do sistema capitalista de produção que forma trabalhadores para a reprodução do capital, conforme exposição de Araújo e Jezine (2021):

A expansão da EaD no Brasil, no país, deve ser compreendida no interior das contradições do sistema de produção do capital que comanda e racionaliza as relações societárias. A formação dos trabalhadores assume tanto o caráter de um insumo econômico necessário à estrutura de reprodução do capital quanto a feição de mercadoria, plenamente gerenciada sob a lógica concorrencial do mercado. No primeiro caso, articula-se ao discurso de um fator necessário ao incremento de produtividade do trabalhador. Esse último, por sua vez, convencido pelo sistema de que deve investir na formação para dispor das condições necessárias à sua inserção no mercado de trabalho, dispõe de recursos financeiros para compra dos serviços educacionais disponibilizados em diferentes formatos e modalidades (ARAÚJO; JEZINE, 2021, p. 9).

O terceiro ponto concernente aos impactos da atual conjuntura na educação superior pública, conforme discutido por Mancebo (2017), acena para as estratégias de desregulamentação e ataques aos direitos trabalhistas tanto nas IES federais quanto nas estaduais:

Diversos governos, além do federal, têm adotado, de forma mais recorrente, “alternativas” para reduzir o custo da força de trabalho, por meio da implementação de variadas estratégias de precarização, com vistas à transformação das relações de trabalho e redução da folha de pagamento. Uma situação que vem se generalizando e que está requerendo investigações mais aprofundadas refere-se à terceirização da força de trabalho auxiliar - mas que poderá ser estendida para os trabalhadores das atividades-fins -, incluindo contratos com empresas que negam aos funcionários, inclusive, direitos trabalhistas básicos e proteção (MANCERO, 2017, p. 885).

Além dos pontos supramencionados, um outro impacto da atual conjuntura refere-se a mudança de identidade da produção do conhecimento a partir da orientação da economia mundial financeirizada. As pesquisas, mais intensamente realizadas na pós-graduação, passam a ser orientadas pelo capital financeiro em que há um “[...] forte movimento que tenta vincular, organicamente, a produção de conhecimento às cadeias produtivas locais, nacionais e mundializadas” (MANCERO; SILVA JUNIOR; OLIVEIRA, 2018, p. 6). Desse modo, a investigação universitária é invadida pela lógica mercantil causando profundas transformações na cultura acadêmica e na identidade científica.

Mancebo, Silva Junior e Oliveira (2018, p. 8) destacam o “clima conservador” e “antidemocrático” que se vem instalando no país com o arrolamento de três questões que têm repercutido nas comunidades educacionais e na sociedade: o “Escola sem partido”; a criminalização dos movimentos sociais; e as alterações na regulação e regulamentação da educação superior favorecendo o setor privado mercantil e internacionalizado. O “Escola sem

Partido” diz respeito a uma proposta que defende uma escola sem ideologia e que “[...] atualiza o mito da neutralidade do conhecimento”. Ou seja, os docentes ficariam impedidos de manifestar qualquer tipo de conteúdo político-ideológico em sala de aula. A proposta estaria colocando em risco todo o ensino ao ferir o próprio conceito de educação a pretexto de inibir o caráter ideológico do ensino. Acerca da segunda questão colocada, os autores afirmam que na nova conjuntura antidemocrática, a perseguição a movimentos sociais tem se intensificado, a exemplo do que vem ocorrendo junto aos movimentos de estudantes que ocupam prédios de universidades, escolas e demais instituições de ensino. Os protestos de estudantes contra determinadas medidas governamentais vêm sendo duramente combatidas e criminalizadas “[...] mediante uma ‘interpretação’ enviesada da lei”. A terceira questão concernente às alterações na regulação e regulamentação da educação superior diz respeito a uma revisão e alteração de legislações por parte do governo a fim de estabelecer “[...] maiores parâmetros para o credenciamento das instituições e autorização e reconhecimento de cursos de graduação e pós-graduação”. Com isso o governo favorece uma maior expansão das empresas educacionais mercantis e internacionalizadas, contribuindo o acesso dessas instituições aos recursos do fundo público por meio do Fies e do ProUni (MANCEBO; SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2018, p. 8).

As políticas para a educação superior pública vêm sendo afetadas pela agenda neoliberal, principalmente após a EC 95/2016. O próximo capítulo faz essa discussão com o objetivo de ampliar a compreensão acerca do atual contexto, passando pela discussão da política econômica de austeridade fiscal, fundo público, dívida pública e o financiamento das universidades federais.

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA SOB O DOMÍNIO DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE FISCAL

O presente capítulo busca discutir o financiamento da educação superior no Brasil no contexto das políticas de austeridade fiscal cujos princípios e valores têm contribuído para o desmonte das políticas sociais e dentre elas as políticas para a educação superior pública. As temáticas concernentes à política econômica de austeridade fiscal, ao fundo público e à dívida pública são parte da compreensão das questões que envolvem o financiamento das IFES e servem de arcabouço teórico para a proposta da pesquisa. A Emenda Constitucional 95/2016, já referenciada no capítulo anterior, é trazida novamente para o campo de discussão por ser a medida de ajuste fiscal que atinge as diversas políticas sociais e que tem impactado no montante de recursos destinados às universidades federais por meio de cortes e contingenciamentos orçamentários. No texto que segue é possível compreender que o Estado vem restringindo o direito à superior educação pública, seja pela retirada do fundo público em seu financiamento, seja pela opção do plano político-ideológico que colabora com o processo de privatização das políticas educacionais e mercantilização da educação superior.

2.1 POLÍTICA ECONÔMICA DE AUSTERIDADE FISCAL

A austeridade é um termo que remete a comportamentos relacionados à disciplina, ao rigor e a sacrifícios e que teria sido apropriado pelo vocabulário econômico (ROSSI, *et al.*, 2019). Segundo Coelho (2014), o termo tem traços religiosos. Em suas análises, observa que políticos, economistas e empresários buscam, em seus discursos, legitimar as medidas de austeridade utilizando-se de metáforas que remetem a sacrifícios para obtenção de recompensas futuras.

Para Blyth (2017, p. 22), “[...] austeridade é uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits”. Esclarece que a interpretação dos acontecimentos está equivocada pois a política de austeridade produz justamente aquilo que se quer evitar. O autor, com base nas experiências de austeridade realizadas em países da Europa e Estados Unidos durante o século XX e pós-crise internacional de 2008, chega à conclusão de que a aplicação da austeridade é uma ideia perigosa, tanto pelo fato de não funcionar (com raras exceções e em condições muito específicas) quanto pelo estrago que produz.

De modo geral pode-se dizer que o ajuste fiscal é uma medida de austeridade que realiza cortes nas despesas públicas partindo do discurso de que a medida trará o equilíbrio das contas públicas e a retomada do crescimento econômico.

Os defensores da austeridade sustentam a ideia de que o ajuste fiscal melhoraria a confiança dos agentes econômicos diante de um cenário de desaceleração da economia (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018). Agindo dessa maneira o governo estaria sinalizando ao mercado que possui responsabilidade com as contas públicas, atraindo investimentos privados e, conseqüentemente, promovendo o crescimento econômico.

Em momentos de crise, a contração dos gastos públicos não necessariamente melhora a confiança dos investidores, pois o que motiva o empresário a investir é a sua perspectiva quanto ao lucro obtido decorrente da demanda por seus produtos e não a realização de ajuste fiscal pelo governo (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018). Segundo os autores, o efeito da contração dos gastos públicos nos momentos de crises é justamente o contrário do que é colocado pelos defensores da medida, o que pode levar a um ciclo vicioso: o corte de gastos diminui o crescimento do PIB, que faz diminuir a arrecadação, o que faz piorar o resultado fiscal, levando a mais redução dos investimentos públicos.

Figura 4 - Círculo vicioso da austeridade



Fonte: adaptado de Rossi, Dweck e Arantes (2018).

As contrarreformas empreendidas nos governos Temer e Bolsonaro, referenciadas no Capítulo 2, resultam da política econômica de austeridade fiscal. A Emenda Constitucional 95/2016, medida que impõe regras às despesas primárias do Governo Federal, no período de vinte anos, limita o gasto primário do governo federal a um teto definido pelo montante do

ano anterior, com reajustes calculados pela inflação, por meio do IPCA. Com isso, garante-se a transferência do fundo público para pagamento de juros e amortização da dívida pública, uma vez que nesta emenda tais despesas mantêm-se intactas, favorecendo, portanto, às necessidades do capital rentista, o que pode ser observado nos incisos do § 6.º do artigo 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF de 1988 (BRASIL, 2020).

Em estudo, Amaral (2017) realiza a análise do NRF relacionando-o às metas do PNE¹⁶ 2014-2024. Em suas discussões revela que o “teto dos gastos” inviabiliza o cumprimento das metas traçadas pelo Plano, concluindo que a EC 95/2016 decreta a “morte” do PNE e ainda afirma que a medida trará grande desigualdade social, agravando a condição de vida daqueles que mais dependem das políticas sociais. Prestes e Sousa Júnior (2017) colaboram com essa visão, apontando para as repercussões do ajuste fiscal no âmbito da educação.

As políticas de ajuste fiscal caminham no sentido de desestruturar o atual Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em julho de 2014, seja tanto as metas de expansão da educação básica quanto as do ensino superior. A meta 20 do PNE, por exemplo, que dispõe sobre o percentual de gasto em educação em 10% do PIB ao longo dos anos, perdeu toda a sua eficácia em função da redução de despesas. Adicionalmente, reformas educativas, como a do ensino médio, têm sido aceleradas no sentido de fortalecer parcerias público-privado, fomento à educação a distância, flexibilização de conteúdos curriculares e corte de disciplinas, com fins de transferir responsabilidades e reduzir gastos (PRESTES; SOUSA JÚNIOR, 2017, p. 180).

A meta 20 do PNE visa ampliar progressivamente o investimento na educação pública de modo a atingir o equivalente a 10% do PIB até 2024 (BRASIL, 2014). O não cumprimento da meta pode comprometer as demais, como a meta 12, por exemplo, que consiste em elevar a taxa de matrículas na educação superior (taxa bruta de 50% e taxa líquida de 33%) da população de 18 a 24 anos (BRASIL, 2014). Conforme Amaral (2016), o alcance da meta 12 exigiria um grande esforço das IES públicas em dobrar as suas matrículas até 2024, algo impossível diante do contexto de limitação de recursos no Novo Regime Fiscal.

Dweck, Silveira e Rossi (2018) afirmam que o “Novo Regime Fiscal” estabelece uma “austeridade permanente”. Explicam que, com a medida, as despesas totais do Governo

¹⁶ O PNE 2014-2023 possui um caráter privatizante ao propor metas para a educação superior que fortalecem o setor privado. Uma das estratégias para o alcance da meta 12, voltada a ampliação taxa bruta de 50% e taxa líquida de 33% da população de 18 a 24 anos, é de “12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES [...] com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador” (BRASIL, 2014, p. 6). Quando afirma que pelo menos 40% das novas matrículas devem ser do segmento público, fica evidente que o custeio do setor privado será feito mediante recursos do fundo público quando busca expandir o financiamento estudantil mediante o Fies.

Federal não crescem, o que resulta na redução do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao *per capita*. Sabendo que a população cresce ao longo dos anos, os gastos públicos não acompanharão nem o crescimento da população, tampouco a sua renda.

Na análise do cenário, os autores supramencionados apontam que no período de 1997 a 2017 houve um crescimento do gasto primário do governo de 14% para 19% do PIB. Com a EC 95, a expectativa é de que o gasto primário do governo federal retorne para um percentual de 12% do PIB em 2037 considerando uma taxa média de crescimento de 2,5% ao ano.

Em março de 2020, após a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarar que a doença causada pelo novo coronavírus era caracterizada como uma pandemia, medidas de restrição e isolamento foram adotadas em todo o país para conter a disseminação do vírus. O estado de calamidade pública trouxe consequências imediatas as diversas atividades em todo o país assim que estados e prefeituras publicaram decretos que continham as regras de enfrentamento da pandemia. Em meio ao cenário de contrarreformas e de ajuste fiscal, a pandemia do Covid-19 trouxe para o debate econômico a discussão em torno do gasto público como solução para a grave crise que abalara a estrutura social do país, criando “um quase consenso” em torno da necessidade de gastar com a saúde e com trabalhadores afetados pelo desemprego, conforme explica Carvalho e Rossi (2020):

Durante a pandemia, a ideia de austeridade fiscal entrou de quarentena, alguns mitos caíram por terra e dogmas foram deixados de lado diante de uma realidade impositiva. Em poucas semanas, o gasto público passou do grande problema do Brasil para a principal solução. Na retórica de alguns, o Estado que estava quebrado ficou solvente e o dinheiro, que tinha acabado, reapareceu por meio da maior emissão de dívida pública. Assim, durante a pandemia a crise postergou o debate sobre as reformas e criou um quase consenso entre os economistas de que é preciso gastar com saúde, assistência social e apoio às empresas e trabalhadores (CARVALHO; ROSSI, 2020, p. 40).

A atuação do Estado atenuou os efeitos da pandemia sobre a economia mediante o auxílio emergencial, de modo que “[...] para os 50% mais pobres, o auxílio foi suficiente para levar a renda média para o nível habitual recebido anteriormente (CARVALHO; ROSSI, 2020, p. 41). No entanto, o discurso da austeridade voltou à tona rapidamente sob o pretexto de que a atuação do Estado na pandemia fez crescer a dívida pública, e em razão disso, a conta teria que ser paga.

A agenda neoliberal que “[...] redefiniu o padrão de intervenção social do Estado [...]” e “[...] aprofundou a mercantilização das políticas sociais [...]” (REIS, 2015, p. 98), vem submetendo grande parcela da população a condições de vida cada vez mais difíceis em

termos de proteção social. O ajuste fiscal, intensificado nos últimos anos, é produto da agenda neoliberal que busca garantir a rentabilidade do capital aos detentores dos títulos da dívida pública, e vem dificultado a vida do trabalhador, com medidas que retiram direitos anteriormente conquistados.

2.2 FUNDO PÚBLICO: DISPUTA ENTRE O CAPITAL E O TRABALHO

O debate acerca do fundo público é muitas vezes conduzido como uma questão meramente técnica voltada ao pagamento de impostos pela população e ao gasto eficiente dos recursos arrecadados, desconsiderando que no processo de arrecadação e gasto há um modo de organização social e uma correlação de forças (BRETTAS, 2012). Conforme a autora, tanto a classe trabalhadora quanto o contribuinte capitalista colaboram para a composição do fundo público mediante o pagamento de impostos e contribuições, porém a maior parte dos recursos que compõe o fundo público vem do salário dos trabalhadores. Dependendo da “correlação de forças” que ocorre em determinado momento histórico, a destinação desses recursos pode se concentrar no aumento do lucro do “contribuinte” capitalista ou na melhoria das condições dos trabalhadores. O fundo público é objeto de disputa entre o capital e a classe trabalhadora. “Sua utilização depende, portanto, da configuração que assume a luta de classes” (BRETTAS, 2012, p. 51).

Para Oliveira (1988, p. 8), “O fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”. O financiamento da reprodução da força de trabalho dar-se-ia por meio de políticas sociais, com a produção de bens e serviços sociais públicos e o financiamento da reprodução do capital, através subsídios para a produção, mercado financeiro e de capitais, dentre outros.

Salvador (2012, p. 5) afirma que a disputa na sociedade capitalista pelo fundo público pode ser expressa no orçamento público, sendo ele “[...] um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses”. Assim, não basta apenas analisar a alocação de recursos, sendo fundamental atentar para a questão de “[...] como as políticas públicas são financiadas, ou seja, sobre quem recai o financiamento do Estado?”. No Brasil, os maiores responsáveis pelo financiamento do Estado são os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que arcam com “[...] mais de 2/3 das receitas arrecadadas pela União, Estados, Distrito Federal e municípios” (SALVADOR, 2012, p. 5). No país, a situação

é completamente desfavorável aos trabalhadores devido a regressividade da carga tributária brasileira, que promove a concentração de renda e o aumento das desigualdades sociais.

O fundo público além de financiar as políticas sociais também financia a dívida pública, a qual, desde a década de 1970, desempenha um papel significativo na reprodução ampliada do capital. Quando os principais Estados capitalistas estavam em declínio, foram adotadas políticas neoliberais direcionadas ao “Estado mínimo” com o objetivo de recuperar o ritmo de valorização do capital e as taxas de lucro (LUPATINI, 2012, p. 60). Segundo o autor, o aumento da dívida pública dos Estados não ocorre em razão da ineficiência, morosidade ou porque se gasta mal e em demasia, mas em razão da reconfiguração do Estado para atender ao imperativo do capital portador de juros e do capital fictício.

Com base nos textos de Karl Marx¹⁷ acerca do capital, Lupatini (2012) explica como ocorre o processo de acumulação do capital da dívida pública: os impostos originários da “riqueza” (renda) advinda da produção que ocorre no “trabalho vivo” das atividades produtivas está dividido em salários dos trabalhadores e em lucros ganhos pelos capitalistas. O sistema tributário “drena” parte da renda para o Estado e os credores do Estado retiram para si, antecipadamente, de uma parte da renda, certas somas do montante dos impostos, ou seja, o Estado repassa parte dos salários dos trabalhadores (mais-valia) para frações do capital (credores) (LUPATINI, 2012, p. 67)

Historicamente, o orçamento fiscal brasileiro serviu para acumulação de capital. Uma das alternativas utilizadas para o enfrentamento dessa tradição se dá por meio da vinculação de recursos para áreas sociais. Destaca-se a importância da vinculação de recursos para a ampliação de garantias sociais, a exemplo da vinculação do orçamento a políticas de saúde e educação visando assegurar gastos mínimos com essas políticas, embora isso não signifique que os gastos sejam realizados de modo a garantir a justiça social e a universalização de benefícios e serviços à população (SALVADOR, 2012).

Segundo Pinto e Adrião (2006) o principal mecanismo de financiamento da educação, desde a Constituição Federal de 1934 que perdura até os dias atuais é a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários. Em períodos de ditadura, essa vinculação constitucional é interrompida, porém retomada em períodos de redemocratização. Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a política de educação, executada no orçamento fiscal da União, possui recursos vinculados que garantem uma certa estabilidade nas fontes orçamentárias. A vinculação de percentuais mínimos de recursos é proveniente de

¹⁷ A obra de Karl Marx referenciada por Lupatini (2012) é “O capital: crítica da economia política”, de 1885. Livro III, tomo. 2

arrecadação de impostos (União, 18%; Estados, Distrito Federal e Municípios, 25%) destinados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) (BRASIL, 2020).

Desse modo, pela via do fundo público, o Estado busca garantir a distribuição dos recursos públicos para a educação no âmbito das três esferas governamentais com vistas a ampliação de sua oferta e garantia de qualidade e equidade.

Os autores Silva *et al.* (2017) afirmam que os mecanismos de captura de recursos via capital financeirizado têm destruído os direitos sociais historicamente constituídos e que grande parte dos recursos originários do trabalho que compõem o fundo público são drenados para remunerar o capital rentista, cuja principal forma de atuação se dá por meio do endividamento público. Desse modo, a dívida pública torna-se “[...] um mecanismo de manipulação e controle do Estado de que lança mão a oligarquia burguesa, em meio à correlação de forças presente no cenário contemporâneo a qual se apresenta mais favorável à atenção dos interesses do grande capital” (SILVA *et al.*, 2017, p. 627). As forças mais favoráveis ao “grande capital” podem ser representadas, por exemplo, pelos parlamentares que se encontram no Congresso Nacional que votam contra os interesses dos trabalhadores e dos direitos sociais conquistados pela população brasileira e que se mostram favoráveis aos interesses de instituições financeiras, dos rentistas e do mercado como um todo.

2.2.1 Apropriação do fundo público pelo capital na política para educação superior

No contexto contemporâneo de predomínio de políticas hegemônicas neoliberais, a restrição de recursos orçamentários para políticas sociais é resultante de políticas governamentais voltadas ao atendimento do capital. Os recursos que deveriam ser destinados à educação superior pública para expansão do sistema, promoção de políticas de acesso, permanência, cotas, entre outros, são, na maioria das vezes, direcionados ao atendimento dos mercados educacionais que têm como prioridade a lucratividade. Estes concebem a educação como um serviço e não como um direito. As parcerias público-privadas entre o Estado e as IES são uma das formas de privatização do fundo público e da educação superior fundamentada no “[...] discurso ideológico da impossibilidade de financiamento do setor estatal” (SANTOS; CHAVES, 2020, p. 1).

O período neoliberal não inaugura a transferência do fundo público às IES privadas, pois no período do governo dos militares havia incentivos e isenções fiscais para tais instituições, o que explica a expansão da educação privada àquela época (CISLAGHI, 2012). A promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases

da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/96) facilitaram o processo que levaram as IES privadas a possibilidade de explorar a oferta de educação superior com o objetivo de lucro e, também, permitiram a inserção das IES privadas no mercado financeiro, com participação na bolsa de valores (CHAVES; SANTOS; KATO, 2020).

As políticas de financiamento para o setor privado de educação superior como o Fies e o Prouni constituem mecanismos governamentais de fortalecimento da mercantilização e privatização da educação superior brasileira. Além de contribuir para o aumento do patrimônio dos grupos educacionais privados-mercantis, disputam recursos do fundo público com a educação superior pública, setor duramente afetado pelas políticas de ajuste fiscal. Conforme Santos e Chaves (2020), empresários da educação vem se articulando dentro dos espaços políticos, para que seus projetos sejam aprovados, com estratégias voltadas às parcerias com o setor público.

Os empresários da educação – donos/acionistas dos conglomerados, com ações na bolsa de valores – construíram redes de cooperação dentro dos espaços políticos para apresentar proposições, formar grupos de pressão ativos e articular, junto às bancadas dos partidos, no Congresso Nacional e nos bastidores do poder, a aprovação de seus projetos. Por meio da interlocução com atores governamentais/ políticos, os atores privados, que também são representados por organismos multilaterais, buscam a implementação de estratégias mais diversificadas, investindo em parcerias público-privadas na educação (PPPE) e redefinindo novas áreas de atuação no âmbito dos serviços públicos (SANTOS; CHAVES, 2020, p. 2).

A concessão de incentivos tributários, via Prouni, a grupos do setor privado da educação superior como a Kroton Educacional, Estácio Participações S.A, Ânima Educação e Ser Educacional, bem como o repasse de recursos do fundo público por meio do Fies para celebração de contratos com estudantes para adentrar no ensino superior privado, colaboram para concentração e centralização do capital desses grandes grupos. Segundo Lins (2017), as fusões realizadas por grandes grupos educacionais, “[...] fazem parte das estratégias do mundo corporativo capitalista, que em busca dos superlucros não há melhor ‘sócio’ do que o Estado, enquanto provedor, regulador e financiador do ensino superior privado no Brasil [...]” (LINS, 2017, p. 122)

[...] tanto o Prouni quanto o Fies constituem mecanismos governamentais de fortalecimento da mercantilização, privatização e financeirização do ensino superior brasileiro ao contribuírem para o aumento do patrimônio líquido dos grupos educacionais privados-mercantis. Tal situação se confirma com a análise do desempenho financeiro dos grupos Kroton Educacional, Estácio Participações S.A, Ânima Educação e Ser

Educacional, que indica também um crescimento desses grupos acima da média das demais empresas brasileiras, principalmente, em decorrência do sólido financiamento estatal realizado nos últimos anos. O incremento de recursos ao Fies, assim como o aumento da participação desse programa na receita dos grandes grupos privado-mercantis indicam como o financiamento público tem garantido a expansão e a lucratividade dos negócios dessas empresas (SANTOS; CHAVES, 2020, p. 13).

Tanto o Prouni quanto o Fies constituem mecanismos governamentais de fortalecimento da mercantilização e privatização da educação superior brasileira, que além de contribuir para o aumento do patrimônio dos grupos educacionais privados-mercantis, disputam recursos do fundo público com a educação superior pública, setor duramente afetado pelas políticas de ajuste fiscal.

2.3 FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Segundo Amaral (2008a), desde a década de 1990 do século XX, o financiamento da educação superior no Brasil se tornou um tema relevante na academia, em setores que participavam das definições das políticas públicas e em outros ambientes da sociedade. A relevância das discussões em torno da temática devia-se à necessidade de elevação do percentual de estudantes de 18 a 24 matriculados na educação superior e, também, em razão da grande expansão no setor privado, sendo esta expansão acompanhada de evasão e inadimplência. Além dessas questões havia ainda a discussão acerca da limitação das famílias para arcarem com os custos da educação superior e a “[...] conhecida incapacidade financeira do Estado de suportar uma elevação substancial dos recursos públicos que se dirigem às instituições públicas, sem comprometer o pagamento dos encargos financeiros da União [...]” (AMARAL, 2008b, p. 259).

Segundo Chaves e Amaral (2014), como parte das reformas neoliberais que ocorriam nos países capitalistas na década de 1990, as reformas realizadas na educação superior tinham o intuito de adequar as ações do Estado às transformações que vinham ocorrendo no mundo pós-crise do Estado de Bem-Estar Social¹⁸ na Europa e do Nacional-Desenvolvimentismo¹⁹

¹⁸ O Estado de Bem-Estar Social caracteriza-se pela intervenção do Estado na economia para o atendimento das necessidades sociais. Teorias do Estado intervencionista, como a do economista John Maynard Keynes, tornaram-se proeminentes após a crise de 1929 (Grande Depressão que atingiu o capitalismo mundial pela decadência do liberalismo econômico). Segundo Harvey (2008), muitos legisladores recorreram as orientações da teoria de Keynes no pós-Segunda Guerra, com o intuito de controlar os negócios e as recessões.

¹⁹ O Nacional-Desenvolvimentismo pode ser conceituado como sendo um [...] “projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo” (GONÇALVES, 2013, p. 36). O projeto nacional-desenvolvimentista esteve vinculada

na América Latina. A consequência dessa linha de pensamento neoliberal para a educação superior foi o favorecimento do estímulo à competição entre as instituições educacionais, o desenvolvimento de um padrão gerencial acadêmico e administrativo nos moldes empresariais e na busca por fontes alternativas de financiamento junto ao mercado em complementação ao fundo público, especialmente por meio de fundações de apoio.

Discutir o financiamento da educação superior pública significa tratar de política pública que tem como fundamento a garantia do direito à educação, assegurado na Constituição Federal de 1988. Conforme a Carta Magna, a educação é um “direito de todos”, no qual o Estado e a família têm o dever de promovê-la e incentivá-la em colaboração com a sociedade (BRASIL, 2020). Depreende-se do texto constitucional que o financiamento da educação se efetiva a partir dos recursos oriundos do Estado por meio do fundo público, dos recursos das famílias com as mensalidades pagas pelas mesmas e da relação entre as instituições educacionais e os vários setores da sociedade. O dever do Estado para com a educação básica é obrigatório, para o ensino médio é progressivo e para o ensino superior é estabelecido “[...] segundo a capacidade de cada um” (BRASIL, 2020). Isto significa dizer que o acesso ao ensino superior é mais restritivo, especialmente diante da grande desigualdade social e econômica que limita as oportunidades de acesso, o que justifica a realização políticas públicas que garantam a sua ampliação e a permanência daqueles que conseguem adentrar na educação superior.

A educação pública brasileira é financiada pelo fundo público em todas as esferas de governo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), a partir de uma tríplice vinculação de recursos financeiros: percentuais de impostos arrecadados, percentual do Produto Interno Bruto (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) e salário-educação (este último exclusivo à educação básica pública). A Constituição de 1988 prevê um percentual mínimo dos recursos financeiros arrecadados de impostos pela União, Estados e Distrito Federal e Municípios a ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no artigo 212 da CF: União, mínimo 18%; Estados, Distrito Federal e Municípios, mínimo de 25% (BRASIL, 2020).

A discussão que se faz em torno do percentual necessário para consolidar a política de financiamento da educação envolve a ampliação dos percentuais de recursos para a educação (todos os níveis) a um mínimo de recursos do fundo público que equivale a 10% do PIB até

inicialmente à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) responsável pela proposição de um modelo de desenvolvimento para a América Latina. No Brasil, o expoente do projeto nacional-desenvolvimentista foi o economista Celso Furtado.

2024, conforme previsão do Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei 13.005/2014 em sua meta 20 (BRASIL, 2014). No entanto, a vinculação que garantiu o crescimento das receitas para a área de educação é desfeita pela EC 95/2016 de modo que os valores financeiros que estão associados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), vinculados pelo artigo 212 da CF/1988, “[...] estarão limitados à variação do IPCA – mesmo que o volume da arrecadação de impostos que ficam na União cresça acima da inflação [...]” (AMARAL, 2016, p. 659). Diante da condição imposta pelo novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, atingir tal meta é praticamente impossível, uma vez que esta Emenda limita a elevação do orçamento do poder executivo e conseqüentemente o orçamento do Ministério da Educação e das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

As universidades federais têm suas atividades financiadas com recursos do fundo público, podendo ser divididos em: recursos do Tesouro Nacional (oriundos de impostos, taxas, contribuições etc.); recursos diretamente arrecadados (recursos próprios); e recursos oriundos de convênios/contratos com organismos públicos e/ou privados. Os recursos do Tesouro são conseguidos por meio da arrecadação de tributos; os recursos próprios são os recursos conseguidos diretamente pela própria instituição por meio de prestação de serviços, aluguéis, doações, taxas internas, receitas advindas de aplicações financeiras etc. (AMARAL, 2008a).

Desde a origem das IFES, não houve definição acerca das regras quanto ao seu financiamento. “Não houve a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento das instituições” (AMARAL, 2008a, p. 649). Diversos instrumentos legais da época estabeleceram o financiamento obrigatório, porém o modo como a norma legal seria cumprida não estava definido. Semelhantemente a Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira, ao apontar a responsabilidade da União sobre o financiamento das Instituições de Educação Superior (IES) públicas, também não estabeleceu o montante necessário para atendê-las em suas necessidades de manutenção e desenvolvimento (AMARAL, 2008a).

Diante dessa indefinição, conforme o autor supramencionado, considera-se que o financiamento da educação superior pública federal é um dos desafios no cenário educacional brasileiro, uma vez que não há um mecanismo de financiamento satisfatório que indique o quanto de recursos são suficientes para manter e desenvolver as instituições mantidas pela União, conforme o artigo 55 da LDB que aponta a competência da União na provisão de recursos suficientes do Orçamento Geral para a manutenção e o desenvolvimento das IES que estão sob a sua responsabilidade (BRASIL, 1996).

De acordo com Velloso (2000), há quatro modelos de financiamento do ensino superior: incremental ou inercial; por contratos; por fórmulas; e por aporte de subsídios a estudantes. O financiamento incremental ou inercial está relacionado a “[...] práticas de alocação de verbas segundo o orçamento do ano anterior de cada instituição [...]” (VELLOSO, 200, p. 49). Neste caso, as universidades e o governo realizam negociações tomando decisões que variam segundo as condições econômicas e políticas do país. O modelo de financiamento por contratos é aquele “[...] orientado pelos objetivos de determinada política pública [...]”, e os recursos são definidos por meio de “[...] contratos de gestão firmados entre instituições e governo (por vezes também com o setor privado), tendo em vista o desenvolvimento de atividades e o cumprimento de metas por ele estabelecidas” (VELLOSO, 2000, p. 49). Já o financiamento por fórmulas pode combinar inúmeras variáveis, sejam elas relacionadas à manutenção da instituição, como o número de docentes e quantitativo de alunos, bem como indicadores de desempenho que estabelece relações entre novos matriculados e diplomados, e de eficiência, como, por exemplo, a proporção entre o número de alunos e o número de docentes por universidade ou área de conhecimento. No modelo do aporte de subsídios a estudantes, “[...] as anuidades a serem pagas pelos estudantes podem ser objeto de empréstimos subsidiados por parte do Estado, sendo a dívida resgatada em alguns anos após a graduação” (VELLOSO, 200, p. 49).

De acordo com o autor supramencionado, o modelo que financia as universidades federais sofreu modificações ao longo dos anos. Até 1994 o modelo inercial foi utilizado pelo MEC para repassar os recursos OCC (Outros Custeios e Capital) às IFES. Este modelo foi substituído pelo de fórmulas que possui um componente de necessidade relacionado ao orçamento do ano anterior e variáveis como, por exemplo, área construída, matrícula por área de conhecimento, e outro componente de desempenho: relação aluno/professor, número de alunos/número de diplomados etc.

A partir de 1999, o modelo de alocação de recursos orçamentários desenvolvido e implantado pelo MEC foi adaptado de um modelo inglês cuja característica mais marcante era o ‘conceito de produtividade acadêmica’ (MEC, 2006, p. 6). O problema encontrado nesse modelo era que ele promovia a competição desigual entre as IFES, uma vez que elas tinham perfis e tamanhos diferenciados. Isso significa que várias IFES saíam prejudicadas pois tinham que atingir a média de crescimento do sistema para manter o percentual de recursos do ano anterior. Além disso, a metodologia adotada não permitia um planejamento do sistema e tampouco contemplava aspectos relacionados à recuperação e modernização de infraestrutura das IFES.

Em 2002, a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), em conjunto com Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad), deram início a uma nova proposta para aperfeiçoamento da metodologia de repartição do orçamento de modo que:

- a. Reconhecesse a heterogeneidade do Sistema IFES;
- b. Possuísse parâmetros, que a exemplo das matrizes de pessoal, valorizasse o desempenho das IFES induzindo-as a estabelecerem políticas acadêmicas para a diminuição da evasão e da retenção;
- c. Incentivasse a criação de cursos noturnos;
- d. Previsse a expansão do Sistema Federal de Ensino Superior;
- e. Utilizasse indicadores que poderiam ser facilmente verificados;
- f. Contemplasse a equalização de distorções no sistema (MEC, 2006, p. 7).

A ideia da nova metodologia previa um financiamento em duas etapas, posteriormente denominadas de Orçamento de Manutenção e Orçamento de Investimento. O Orçamento de Manutenção seria constituído de uma parcela de manutenção básica (Unidade Básica de Custeio e o número de alunos equivalentes, correspondendo 80% do valor total do Orçamento de Manutenção) e de uma parcela que utiliza indicadores de qualidade e produtividade (MEC, 2006).

O SESu/Mec iniciou em 2006 a coleta de dados das IFES para a alocação de recursos. A nova matriz utilizada trazia vários indicadores, sendo um dos principais o denominado Aluno Equivalente (NFTE), cujo cálculo integrava quatro indicadores parciais referentes às atividades educacionais nos níveis de Graduação, Mestrado *stricto sensu*, Doutorado e Residência Médica (MEC, 2006).

A Matriz OCC foi institucionalizada por meio da Portaria N° 651, de 24 de julho de 2013, considerando alguns critérios que foram estabelecidos pelo Decreto N° 7.233, de 19 de julho de 2010, nos Incisos de I a VIII do § 2° do art. 4.º:

- I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
- II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
- III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;
- IV - o número de registro e comercialização de patentes;
- V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;
- VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004;

VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e
VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (BRASIL, 2010).

O modelo de alocação de recursos utilizado pelo MEC com o objetivo de distribuir os recursos orçamentários de manutenção e investimento às IFES continua sendo alvo de críticas ao criar um clima de competição entre essas instituições, ao passo que a metodologia permite a comparação do desempenho de cada uma das instituições sem avaliar as reais necessidades de cada uma delas. Uma outra questão pouco discutida, mas que já foi levantada em alguns documentos institucionais, conforme mencionado por Alves (2016), é a falta de uma metodologia que contemple as necessidades orçamentárias do conjunto das IFES, o que seria muito importante para viabilizar o funcionamento de todo o sistema, protegendo-o dos interesses e pressões políticas e de flutuações econômicas.

Apesar da busca pelo aperfeiçoamento da metodologia utilizada na distribuição dos recursos de custeio e capital por parte de estudos de entidades como Andifes e Forplad, o financiamento das IFES continua sobre forte dependência do Governo Federal, que, em momentos de crise econômica, sob o argumento de contenção de gastos para equilibrar as contas públicas, diminui o montante repassado às políticas sociais e conseqüentemente ao financiamento das IFES.

A CF de 1988, em seu artigo 207, dispõe que “[...] as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 2020). Assim, a autonomia universitária é entendida como direito fundamental da universidade, cabendo ao Estado garantir os meios materiais e financeiros para concretizar a sua autonomia (OLIVEIRA, 1999). Para explicar como se dá essa condição o autor faz a seguinte analogia:

Podemos fazer uma analogia com o direito à vida: igualmente sendo um direito fundamental, desdobra-se numa série de outros direitos - ao trabalho, à educação, à alimentação, à saúde etc. - que implicam obrigações precisas por parte do Estado. Garantir, portanto, o direito à autonomia universitária, implica definir precisamente - legalmente - as obrigações estatais quanto ao financiamento das universidades públicas, garantindo-lhes os recursos necessários para suas atividades próprias (ensino, pesquisa e extensão) em níveis de qualidade compatíveis com o estágio atual do conhecimento humano, bem como a remuneração de seus servidores docentes e técnico-administrativos (OLIVEIRA, 1999, p. 59).

Costa (1990) entende que a autonomia de gestão financeira suscita debates em torno da sua interpretação e sugere que há uma nítida presença de competição relacionada a uma questão mais política do que jurídica. Segundo o autor, os dirigentes das universidades federais lutam por uma interpretação ampla do art. 207 da Constituição Federal e os órgãos centrais dos governos interpretam-no de modo mais restritivo possível.

Já os autores Caetano e Campos (2019, p. 5-6) compreendem que o princípio da autonomia de gestão financeira das universidades está relacionado a “[...] permanente preservação da liberdade de pensamento e da produção de conhecimentos, mediante o ensino, a pesquisa e a extensão, tripé fundamental para a qualidade de educação superior pública”. Conforme os autores, o princípio está relacionado a capacidade de autonomia orçamentária e financeira dessas instituições, e em razão da dependência de recursos do Tesouro Nacional, as reformas fiscais e econômicas terminam por submeter essas instituições ao poder político-econômico.

Segundo Amaral (2008b), desde a nova Constituição Federal de 1988, a autonomia financeira dessas instituições não se efetivou porque elas dependiam “[...] integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo com aprovação do Congresso Nacional quanto à formulação do financiamento incremental ou inercial”²⁰. Segundo o autor, a situação impõe a necessidade de uma autonomia efetiva com mudanças no padrão de financiamento, e isso exige uma definição clara do montante de recursos a ser distribuído entre as instituições. Com isso, a discussão que deve ser feita em profundidade tendo em pauta os seguintes questionamentos:

[...] quais fontes deveriam ser utilizadas para a obtenção desse montante de recursos? Um percentual dos impostos? Um percentual do PIB? Um percentual das despesas correntes do fundo público federal? [...] como dividir o montante de recursos entre as instituições? Deveriam ser utilizadas fórmulas contendo indicadores quantitativos e qualitativos? Como definir indicadores qualitativos? (AMARAL, 2008a, p. 677)

As universidades públicas são instituições complexas, possuem uma ampla infraestrutura física, com laboratórios, bibliotecas, salas de aula, equipamentos diversos, além

²⁰ O financiamento incremental ou inercial refere-se ao tipo de financiamento no qual as verbas são alocadas em determinada instituição conforme o orçamento do ano anterior. As IFES possuem uma sistemática que mescla Financiamento Incremental ou Inercial com Financiamento por Fórmulas (combinam inúmeras de variáveis, tais como: o número de docentes e de alunos em cada instituição, a relação entre a matrícula e o quantitativo de diplomados etc.). Ver Amaral (2008b).

de muitos trabalhadores da educação formados pelos servidores docentes e técnico-administrativos. Tal complexidade exige grandes investimentos, daí importância de um financiamento público que garanta recursos suficientes para concretização dos seus objetivos institucionais e exercício do seu papel social. Tarefa difícil quando as políticas que vêm sendo construídas caminham para o desmantelamento das políticas sociais, da transferência de recursos do público para o capital rentista e do afastamento do Estado do seu compromisso com as políticas para a educação superior pública.

A capacidade de geração de recursos próprios, como forma de complementação dos recursos do Tesouro Nacional é alvo de questionamentos sobre o potencial das IFES no seu autofinanciamento. A busca de alternativas de captação de recursos próprios por parte das IFES brasileiras é alvo de críticas sob o principal argumento de que essa medida constitui no primeiro passo para a privatização da educação superior pública. Os que defendem a medida afirmam que a busca por geração de receitas é uma alternativa de financiamento muito importante para garantir a sobrevivência da educação superior pública e gratuita (CORBUCCI, 2004).

O estudo de caso da Fundação Universidade de Brasília (UNB) que buscou analisar o financiamento desta instituição evidenciou que ela respondia pelo maior volume de recursos próprios (relativos e absolutos) entre as IFES. O comportamento distinto da UNB perante as demais IFES quando se trata da captação de recursos próprios devia-se a fatores internos à instituição que colaboraram para a ampliação da geração de recursos próprios:

[...] (i) administração mais eficiente do patrimônio universitário; (ii) ampliação no número de parcerias realizadas com instituições públicas e privadas; (iii) ampliação do número de imóveis residenciais alugados; (iv) redução dos gastos com o pagamento de dívidas mantidas com a Caixa Econômica Federal, desde a época da construção de novos prédios residenciais no campus universitário; e (v) administração centralizada da previsão da receita a ser captada pelas unidades descentralizadas (CORBUCCI, 2004, p. 691).

Apesar da capacidade diferenciada de captação de recursos próprios da UNB, em razão do seu vasto patrimônio imobiliário, 2/3 de seu orçamento eram financiados pelo Tesouro Nacional, além disso, a maior parte dos recursos arrecadados pela UNB se deram por convênios, com recursos vindos de outros órgãos ou empresas públicas (CORBUCCI, 2004).

A geração de receitas advindas de cobrança de taxas com a prestação de serviços, aluguéis, projetos de cooperação, inscrições em concursos e processos seletivos, alienação de bens móveis e semoventes, dentre outros, têm sido formas bastante utilizadas pelas IFES para

a captação de recursos próprios como forma de complementar o orçamento do Tesouro. Porém, mesmo sabendo que as universidades possuem capacidade de geração de receitas, entende-se que essa capacidade é relativa e, portanto, insuficiente para suprir todas as suas demandas.

O Future-se, proposta do MEC que buscou dar “mais autonomia” às universidades para que buscassem o seu autofinanciamento no mercado, é um exemplo da tentativa de retirar a responsabilidade do Estado no financiamento das instituições de ensino superior. A proposta surgiu em meio aos bloqueios orçamentários realizados às dotações das universidades federais no final de abril de 2019. Em 17 de julho, o Ministro da Educação, Abraham Weintraub, anunciou a proposta inicial, a qual dividia-se em três eixos: “I – gestão, governança e empreendedorismo; II – pesquisa e inovação; e III – internacionalização” (MEC, 2019a, [p.1]). O art. 2º da Minuta I propôs às IFES que aderissem ao programa o compromisso de:

- I - utilizar a organização social contratada para o suporte à execução de atividades relacionadas aos eixos previstos no §1º do art. 1º, desenvolvidas nos institutos e nas universidades federais;
- II - adotar as diretrizes de governança dispostas nesta Lei, inclusive ao Sistema de Governança a ser indicado pelo Ministério da Educação; e
- III - adotar programa de integridade, mapeamento e gestão de riscos corporativos, controle interno e auditoria externa (MEC, 2019a, [p.1]).

Na primeira versão, existia a menção apenas das organizações sociais (OS), as quais deveriam celebrar contratos de gestão com a União e com as IFES com atividades “[...] dirigidas ao ensino, à pesquisa, ao desenvolvimento, à inovação, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde [...]” e que “[...] estejam relacionadas às finalidades do Programa” (MEC, 2019a, [p.2]). Assim, a gestão das universidades estava sendo colocada sob a responsabilidade de uma organização de direito privado, com a retirada da autonomia universitária (ARAÚJO, KATO, CHAVES, 2020).

A proposta repercutiu negativamente entre a comunidade universitária, sendo rejeitada pelas instâncias superiores de deliberação das IFES, os Conselhos Universitários. Dentre as justificativas para a rejeição do Future-se, estavam a alegação de que a proposta estaria se opondo aos princípios de autonomia universitária e que o Estado estaria se desobrigando do financiamento público com a educação.

Após revisão, o MEC apresentou uma segunda versão do programa no mês de outubro de 2019, mantendo a essência da minuta anterior. No entanto acrescentou a figura da Fundação de Apoio e a participação de *startups*. O eixo “gestão, governança e empreendedorismo” é

retirado e passam a fazer parte da minuta os seguintes eixos: “I – pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação; II – empreendedorismo; e III – internacionalização” (MEC, 2019b, [p.4]).

A segunda minuta apresenta as seguintes finalidades:

- I - propiciar fontes adicionais de financiamento para as universidades e institutos federais;
- II - incentivar o incremento da captação de recursos próprios;
- III - viabilizar a destinação dos recursos próprios diretamente para a respectiva universidade ou instituto federal;
- IV - promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação;
- V - fomentar a promoção da visão empreendedora; e
- VI - estimular a internacionalização das universidades e institutos federais (MEC, 2019b, [p.1]).

A minuta também menciona que a universidade ou o instituto federal celebraria um “contrato de desempenho” com o MEC para o recebimento de “benefícios especiais” (MEC, 2019b, [p. 4]). Nesta versão a universidade poderia criar fundos patrimoniais que garantiriam várias possibilidades de receitas. A proposta havia condicionado o recebimento de recursos dos fundos pelas IFES ao cumprimento de indicadores de desempenho a serem estabelecidos pelo MEC, algo que retiraria a autonomia das universidades.

Em 03 em janeiro de 2020, uma terceira versão do projeto foi publicizada para consulta pública, mantendo os propósitos, com mudanças em termos utilizados, tornando-se Projeto de Lei (PL nº 3076/2020) em 02 de junho do mesmo ano. A PL encontra-se sem movimentação desde dezembro de 2020. O termo “contrato de desempenho” que havia sido utilizado na segunda versão foi substituído por “contrato de resultado”: “Art. 6º O contrato de resultado será celebrado entre a universidade ou o instituto federal e o Ministério da Educação e terá como contrapartida a concessão de benefícios por resultado” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020b, p. 3).

O caráter privatizante que ameaça a autonomia universitária nas três versões do programa é parte do projeto de desmonte do financiamento público, do Estado e de suas instituições. Embora o projeto não tenha sido aprovado, ele revela os propósitos para a educação superior que faz parte do plano de reformar o Estado iniciado na década de 1990 no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

2.3.1 Orçamento das Universidades Federais

O modelo orçamentário brasileiro está definido na CF de 1998 e é composto de três instrumentos, conforme o seu artigo 165: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e para programas que possuem uma duração continuada. A vigência do PPA é de quatro anos. Já a LDO tem vigência anual, e é a lei que define as metas e prioridades para o exercício seguinte, também incluindo as despesas com capital, além de orientar a elaboração da LOA. Esta, por sua vez, é a lei que dá concretude ao orçamento público, onde está compreendido os orçamentos fiscal, da seguridade e de investimento (BRASIL, 2020).

Partindo de um conceito técnico para orçamento público, pode-se afirmar que este é considerado um instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa as despesas que espera realizar durante o ano. É tratado como uma peça de planejamento, na qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, nos limites dos montantes dos recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p.18). Porém, o orçamento público é mais do que estimativa de receitas e fixação de despesas.

De acordo com Mancebo (2018, p. 77), o orçamento público “[...] é o resultado de decisão política do poder executivo e legislativo”, portanto, a redução de recursos para áreas como educação, ciência e tecnologia é resultado de uma tendência de escolhas políticas que priorizam determinadas despesas em detrimento de outras, a exemplo do pagamento de juros e encargos da dívida pública.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), onde está expresso o orçamento público, pode fornecer “pistas” dos valores que estão sendo disputados no fundo público brasileiro. Por meio do orçamento público é possível verificar para onde os recursos do fundo público estão sendo destinados e qual a parcela que cabe às políticas públicas, à seguridade social e ao financiamento da dívida pública (SALVADOR, 2012).

No período 2000 a 2009, o fundo público transferiu o equivalente a 45% do PIB produzido em 2009 para o capital financeiro. De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (2010), com esses recursos seria possível custear o Programa Bolsa Família durante 108 anos (mantido fixo o valor do benefício do programa de 2009). Ou, ainda, seria possível o governo federal custear a educação durante 40 anos, se mantido o mesmo valor gasto em 2009 (SALVADOR, 2012, p. 8).

O orçamento público, dada a sua importância para a compreensão das políticas públicas, é mais do que uma “peça técnica” pois além de possuir uma estrutura contábil com previsão de arrecadação e alocação de despesas, também reflete a “[...] correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários” (SALVADOR, 2012, p. 8).

Em estudo que investigou o financiamento das universidades nos governos Lula e Dilma, no período de 2003 a 2014, Reis (2015) chegou à conclusão de que os recursos destinados ao financiamento das universidades federais, apesar do crescimento no período de análise, têm perdido espaço na disputa pela partilha dos recursos da União com os recursos destinados à Educação Básica e à expansão da educação superior privada, mediante o Fies e o Prouni. Também concluiu que o pagamento da dívida pública foi uma das prioridades do governo. O Ministério da Fazenda pôs em prática “[...] a agenda de ‘reformas’ políticas e econômicas, recomendada pelos organismos internacionais, para tentar debelar a crise de acumulação do capital” (REIS, 2015, p. 211).

A busca pela estabilidade fiscal e geração de superávit para realizar o pagamento da dívida pública foi a política adotada por ambos os governos. Lula e Dilma deram continuidade ao projeto de dominação burguesa vigente desde os anos 1990, ao adotarem uma política econômica sintonizada com as teses neoliberais (REIS, 2015).

Ainda segundo o estudo de Reis (2015), a prioridade do governo quanto à destinação dos recursos no período de 2003 a 2014 foi para o financiamento do capital através do pagamento da dívida pública. O total de recursos que envolvia todas as áreas de atuação governamental somou acumuladamente no período estudado, a preços de janeiro de 2015 pelo IPCA, R\$ 22,193 trilhões, sendo que praticamente a metade desses recursos foi para o pagamento da dívida pública. Em relação a evolução dos recursos destinados às universidades federais, Reis (2015, p. 193) trouxe os seguintes resultados:

Em 2003, os recursos destinados às universidades federais, representavam proporcionalmente, 0,52% do PIB e 1,02% das despesas da União (todas as funções). Em 2014, passaram a representar 0,72% do PIB e 1,80% das despesas da União (todas as funções), um crescimento proporcional de 38,46% e 76,47%, respectivamente.

Os resultados apontaram crescimento dos recursos destinados às universidades, tanto em proporção do PIB quanto em relação às despesas da União. Segundo o autor, do ponto de vista financeiro, no que diz respeito às despesas da União com as universidades federais, os

recursos se elevaram, saindo de R\$ 16,828 bilhões, em 2003, para R\$ 41,077 bilhões, em 2014, ou seja, um crescimento de 144,10%. Porém, a evolução dos recursos da União para a educação superior privada foi bem maior que o da educação superior pública. Em suas análises, Reis (2015) mostrou que o Fies e o Prouni cresceram 880,42%, saindo de 1,342 bilhão, em 2003, para R\$ 13,154 bilhões, em 2014, ou seja, seis vezes mais que as universidades federais, revelando a mercantilização desse nível educacional. “Em nome da democratização do acesso da juventude à educação superior, o direito à educação transformase, cada vez mais, com o apoio decisivo dos recursos públicos, em mercadoria lucrativa a ser comercializada pelos grandes grupos financeiros/educacionais” (REIS, 2015, p. 204).

Ao comparar as despesas totais da União com juros, amortizações e com o refinanciamento da dívida com as despesas das universidades federais no mesmo período, em valores cumulativos, Reis (2015, p. 196) chegou aos seguintes resultados:

Se considerarmos as despesas totais com juros, amortizações e com o refinanciamento da dívida, verificamos que a União destinou cumulativamente, no período de 2003 a 2014, R\$ 11,029 trilhões, o equivalente a R\$ 919,083 bilhões ao ano para o pagamento da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam, cumulativamente, R\$ 346,555 bilhões, o equivalente a R\$ 28,880 bilhões ao ano, 31,82 vezes menos recursos que os destinados ao pagamento dos juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública. Os recursos destinados, cumulativamente, às universidades federais no período de 2003 a 2014 representaram apenas 3,14% das despesas totais do governo federal com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento).

A discrepância entre os valores destinados ao pagamento dos juros, amortização e refinanciamento da dívida pública e os destinados às universidades federais, demonstra a destinação preferencial dos recursos oriundos dos impostos arrecadados pela União, ou seja, recursos do fundo público para garantir a rentabilidade do capital.

Após a análise da execução orçamentária dos gastos da União, Reis (2015) concluiu que o governo federal priorizou o pagamento dos juros e encargos da dívida pública e que mesmo tendo havido um crescimento nos recursos das universidades federais no período de 2003-2014, houve a perda de espaço na disputa pelos recursos da União em relação aos recursos que foram destinados à educação básica e à expansão da educação superior privada, por meio Fies e Prouni. Em sua tese, é possível compreender que as prioridades governamentais são determinantes na destinação de recursos, sejam elas destinadas a atender às políticas sociais, com o financiamento de educação, saúde, assistência social, por exemplo,

sejam para atender aos interesses do capital financeiro, ou seja, daqueles que são remunerados com juros da aplicação em títulos da dívida pública.

A preferência pelo pagamento da dívida pública em detrimento das políticas sociais é o resultado da subordinação dos governos a agenda neoliberal que tem a dívida pública como importante instrumento de valorização do capital portador de juros. Esse mecanismo foi importante para consolidar o “modo de produção capitalista” e garantir “[...] as condições de produção e reprodução do capital” (BRETTAS, 2012, p. 111).

Os governos Lula e Dilma, assim como os governos Temer e Bolsonaro, utilizaram-se de estratégias para viabilizar o pagamento da dívida pública, mediante o cumprimento de metas de superávits fiscais que garantiriam o escoamento dos recursos públicos para garantir a rentabilidade do capital, conforme explica Gonçalves Filho *et al.* (2020, p. 522):

Para conter as crises intermitentes, a estratégia adotada passa, em termos econômicos, pela contínua transferência de recursos públicos – garantido por meio do cumprimento de metas de superávits fiscais a partir da contenção de gastos sociais – via sistema da dívida pública e outras artimanhas capitalistas, para a fração de classe hegemônica: a financeira nacional e internacional. No Brasil presidido por Lula e Dilma esse processo foi fortemente impulsionado e, atualmente, com Temer e Bolsonaro, toma uma velocidade e uma insanidade preocupantes, dos pontos de vista trabalhista e social.

Um estudo mais recente em que são analisadas as despesas da União com a dívida pública, universidades federais e Ciência & Tecnologia (C&T), no período de 2003 a 2020, Reis e Macário (2020) constataram o seguinte: no período de 2003 a 2019 houve um crescimento de 156,44% (de R\$ 21,828 bilhões para R\$ 55,976 bilhões) nos recursos destinados às universidades, com inclusão dos hospitais universitários. O governo federal destinou 1,62% do total das despesas da União para essas instituições, o equivalente a 0,66% do PIB do país. Em contrapartida, 7,89% do PIB foi o percentual destinado às despesas com amortização, juros e encargos da dívida pública (18,88% do orçamento da União).

Os autores esclarecem que no período de 2013 a 2019 houve uma redução de 27,97% nos recursos destinados ao custeio (outras despesas correntes) das universidades federais, com grave restrição a partir do ano de 2014. No entanto, o maior impacto ocorreu nos recursos destinados aos investimentos: “[...] em 2011, as universidades e os hospitais a elas vinculados receberam do governo federal R\$ 3,923 bilhões e em 2019 receberam apenas R\$ 182,274 milhões, uma redução de 95,29%” (REIS; MACÁRIO, 2020, p. 34).

As despesas de custeio denominadas outras despesas correntes são aquelas aplicadas em contratos e prestação de serviços relacionados a limpeza e conservação, vigilância, energia elétrica, água e esgoto, telefonia, material de consumo, diárias e passagens, além de bolsas e benefícios a estudantes. Já os recursos de capital são aqueles que são incorporados ao patrimônio da instituição tais como os recursos destinados a realização de obras de construções, aquisição de equipamentos, máquinas, veículos, mobiliário etc.

Segundo Reis e Macário (2020), as universidades federais vêm, há algum tempo, sofrendo dificuldades para desenvolver as suas atividades, conforme revelado nos seus orçamentos cada vez mais restritos. Enquanto isso, há a “canalização” de recursos do governo federal para grandes grupos financeiros/educacionais por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade Para Todos (Prouni).

Do ponto de vista financeiro, no período de 2003 a 2019 (orçamento executado), as despesas da União com as universidades federais denotaram um crescimento de 156,44%. Nesse mesmo período, os recursos públicos destinados pelo governo federal para financiar as instituições privadas de ensino superior, por meio do Fies e do Prouni, apresentaram um crescimento de 630,86%: de R\$ 1,740 bilhão, em 2003, para R\$ 12,719 bilhões. Ao se tomar como referência o período de governo do Partido dos Trabalhadores, de 2003 a 2015, os recursos públicos destinados ao setor privado representaram o exponencial crescimento de 1.069%: de R\$ 1,740 bilhão, em 2003, para R\$ 20,336 bilhões. Em 2017, o montante de recursos públicos destinados ao setor privado atingiu a cifra de R\$ 24,645 bilhões, um crescimento de 1.316% em relação a 2003 (REIS; MACÁRIO, 2020, p. 37).

Em 2013 haviam sido destinados R\$ 15,401 bilhões para a Ciência e Tecnologia (C&T), passando em 2019 para R\$ 6,721 bilhões, em valores liquidados (56,36% de redução no período). Órgãos que recebem recursos da C&T como Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) também foram afetados pelo subfinanciamento. Os autores concluem que o subfinanciamento das universidades e da C&T é resultado da “[...] lógica do padrão de acumulação rentístico, vigente desde os anos de 1990 [...]” e que o governo de Jair Bolsonaro dá continuidade a essa lógica, “[...] inovando apenas quanto aos instrumentos legais que espoliam a renda dos trabalhadores e do povo em favor do capital financeiro” (REIS; MACÁRIO, 2020, p. 30).

O impacto das políticas de austeridade fiscal dos governos Temer e Bolsonaro, no período de 2016 a 2020, sobre o conjunto das universidades federais (incluindo os hospitais universitários) pode ser observado a partir da análise da execução orçamentária dessas

instituições, por Grupo de Natureza da Despesa (GND)²¹, com valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a preços de janeiro de 2021, conforme tabela abaixo.

Tabela 5 - Despesas da União com o conjunto das universidades federais (incluindo os hospitais universitários) por GND (2016 a 2020)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes (custeio)	Investimentos	Total (*)
2016	45.861.825.091	8.547.544.515	789.443.677	55.382.045.695
2017	49.817.065.518	7.945.132.988	573.079.042	58.335.919.417
2018	50.146.763.484	7.864.078.684	359.828.870	58.375.662.131
2019	50.887.472.557	7.447.757.134	190.583.658	58.527.365.393
2020	50.358.005.598	6.529.121.533	261.196.732	57.154.127.563
Δ 2016-2020	9,80%	-23,61%	-66,91%	3,20%

Fonte: elaboração própria a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) o total resulta da soma das despesas com pessoal, outras despesas correntes (custeio), investimentos e inversões financeiras.

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Quando se analisa as despesas executadas (liquidadas)²² das universidades federais (incluindo os hospitais universitários), observa-se que no período de 2016 a 2020 houve um pequeno aumento no total das despesas em 3,20% (de R\$ 55,382 bilhões, em 2016 para R\$ 57,154 bilhões, em 2020). Também é possível constatar que as despesas com pessoal e encargos sociais²³ cresceram 9,80% (de R\$ 45,861 bilhões, em 2016, para R\$ 50,358 bilhões, em 2020) no mesmo período.

As despesas com pessoal e encargos sociais representam, em média, 85% do total das despesas que a União destina às universidades federais, incluindo os hospitais universitários. O crescimento da folha de pagamento com pessoal se deve não apenas à inclusão dos

²¹ O Grupo de Natureza da Despesa (GND) é um tipo de classificação da despesa que agrega despesas com mesmas características quanto ao objeto de gasto: 1- Pessoal e Encargos Sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida. Para mais detalhes, ver Manual Técnico do Orçamento do Ministério da Economia (2021).

²² A despesa pública pode ser mensurada a partir das seguintes fases da execução orçamentária, conforme Lei 4.320/64: o empenho (reserva de dotação orçamentária), a liquidação (entrega da mercadoria ou conclusão da prestação do serviço) e o pagamento (desembolso efetivo). Com base no texto de Gobetti e Orair (2010) o estágio da liquidação pode ser considerado o critério mais apropriado para mensurar as despesas do governo sob o ponto de vista econômico, com algumas ressalvas.

²³ Conforme o Manual Técnico de Orçamento (MTO) as despesas com pessoal e encargos sociais são despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas [...], relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias [...], bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades à previdência [...] (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

aposentados e pensionistas nos recursos destinados a cada universidade, mas, também, pelo aumento da qualificação de professores e servidores técnicos, proporcionados pelos Planos de Cargo, Carreira e Remuneração das duas categorias. Porém, é preciso lembrar que os salários dos servidores das universidades federais (técnicos-administrativos e docentes) não estão sendo recompostos. A defasagem salarial tende a se agravar com o aumento da inflação e com as contrarreformas que vêm retirando os direitos dos trabalhadores. A inclusão dos aposentados e pensionistas nos recursos destinados às IFES é visto como algo que impede a autonomia das universidades (AMARAL, 2008a). Segundo Amaral (2008b), dentre as propostas que eram apresentadas pelo MEC concernentes ao financiamento dessas instituições, havia a proposta de retirada do pagamento de inativos e pensionistas do cálculo do montante que seria destinado a essas entidades, porém isso não se concretizou.

Enquanto as despesas com pessoal e encargos sociais aumentaram, as outras despesas correntes e investimentos decresceram no período. As despesas de custeio chegaram a um percentual de redução de 23,61% (de R\$ 8,547 bilhões, em 2016, para R\$ 6,529 bilhões, em 2020) e investimentos 66,91% (R\$ 789,443 milhões, em 2016, para R\$ 261,196 bilhões, em 2020). Esta diminuição de recursos é algo preocupante, pois para sobreviver a esta situação as universidades federais deixam de realizar diversas ações e atividades para conseguir manter um mínimo de condições para continuar em funcionamento.

Do governo de Fernando Henrique Cardoso até Jair Bolsonaro, o ajuste fiscal tem sido um mecanismo essencial para transferir recursos do fundo público de modo a garantir a rentabilidade do capital, especialmente da esfera financeira. Ao transferir as riquezas arrecadadas por meio dos impostos para o pagamento da dívida pública, o Estado passa a valorizar o acúmulo do capital em detrimento das políticas sociais, dentre elas a educação superior pública.

Com isso, percebe-se que a redução de recursos para a educação superior pública e para outras políticas sociais decorrem da política de austeridade fiscal e da priorização do Estado na determinação da política econômica e social para a destinação dos recursos do fundo público. No enfrentamento da crise do capital, “[...] o fundo público tem assumido um papel relevante para a acumulação do capital, sobretudo para garantir a rentabilidade do capital financeiro” (REIS, 2015, p. 16). Na crise, os trabalhadores buscam garantir os meios de proteção contra a exploração social. Já os detentores de capital visam a rentabilidade. Ambos disputam o fundo público, tendo o Estado como mediador de tais interesses.

3 FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA: análise dos dados

No presente capítulo é apresentada a análise do orçamento da UFPB a partir de relatórios extraídos do Tesouro Gerencial e dos Relatórios de Gestão da UFPB (2016 a 2020) com o intuito de verificar como as políticas econômicas de austeridade fiscal adotadas pelo Governo Federal vêm afetando o financiamento desta instituição. Antes disso, são apresentados alguns aspectos gerais sobre a universidade, incluindo o seu orçamento e, em seguida, as análises do orçamento planejado (PLOA) e aprovado na Lei Orçamentária Anual, bem como a análise da execução orçamentária com base nas despesas liquidadas, com todos os valores atualizados monetariamente pelo IPCA, a preços de janeiro de 2021. Com base nos dados do Tesouro Gerencial e Relatórios de Gestão da UFPB, são expostas algumas dificuldades relacionadas às restrições orçamentárias e financeiras no período indicado.

3.1 UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) compõe a estrutura da administração pública indireta do Estado, constituída sob a forma de autarquia. É uma instituição de educação superior pública vinculada ao Ministério da Educação que realiza atividades de ensino, pesquisa e extensão. Assim como as demais universidades federais, a instituição é regida por leis, estatuto e por regimento próprio.

Criada pela Lei Estadual nº 1.366 de 02 de dezembro 1955 e federalizada pela Lei Federal nº. 3.835 de 13 de dezembro de 1960, a UFPB surge da junção de escolas isoladas de João Pessoa e Campina Grande. No início dos anos 1980, a UFPB absorve a Faculdade de Direito, na cidade de Sousa, a Escola de Veterinária e de Engenharia Florestal, na cidade de Patos e a Faculdade de Filosofia, na cidade de Cajazeiras. No ano de 2002, os *campi* de Campina Grande, Cajazeiras, Patos e Sousa foram separados da UFPB para fazer parte da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), criada por meio da Lei nº. 10.419 de 9 de abril de 2002. No final de 2005, foi elaborada a proposta de criação de mais um *campus*, no Litoral Norte do Estado da Paraíba, o *Campus IV*, abrangendo os municípios de Mamanguape e Rio Tinto. Em 2006 a proposta foi oficializada mediante a Resolução 06/2006 do Conselho Universitário (Consuni) que criou o Centro de Ciências Aplicadas e Educação (UFPB, 2017).

Atualmente a UFPB possui quatro *campi*: *Campus I* (João Pessoa); *Campus II* (Areia), *Campus III* (Bananeiras), *Campus IV* (Litoral Norte – Mamanguape e Rio Tinto). Em cada *campus* há os denominados Centros, 16 ao todo. Estes são órgãos setoriais onde se realizam atividades de ensino, pesquisa e extensão nas seguintes áreas de atuação: Educação, Ciências Humanas, Letras e Artes, Ciências Sociais, Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Exatas e da Natureza, Ciências Biológicas e da Saúde, Engenharias e Tecnologias. Também abrigam Departamentos, Coordenações de Cursos, Programas de Pós-graduação, salas de aulas, laboratórios, bibliotecas setoriais, ambientes para os professores, clínicas-escolas etc.

Quadro 1 - Centros e número de cursos de graduação da UFPB por *Campus*

CENTROS DA UFPB POR CAMPUS	Nº CURSOS
<i>Campus I - João Pessoa</i>	
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCHLA	14
Centro de Comunicação, Turismo e Artes - CCTA	16
Centro de Educação - CE	5
Centro de Ciências Sociais e Aplicadas - CCSA	10
Centro de Ciências Exatas e da Natureza - CCEN	9
Centro de Energias Alternativas e Renováveis - CEAR	2
Centro de Informática - CI	4
Centro de Biotecnologia - CBIOTEC	1
Centro de Tecnologia - CT	10
Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional - CTDR	3
Centro de Ciências da Saúde - CCS	10
Centro de Ciências Médicas - CCM	1
Centro de Ciências Jurídicas - CCJ	2
<i>Campus II - Areia</i>	
Centro de Ciências Agrárias - CCA	7
<i>Campus III - Bananeiras</i>	
Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias - CCHSA	7
<i>Campus IV - Litoral Norte (Rio Tinto e Mamanguape)</i>	
Centro de Ciências Aplicadas e Educação - CCAE	12
UFPB Virtual – EaD	11
TOTAL	124

Fonte: elaboração própria com base no portal SIGAA/UFPB²⁴.

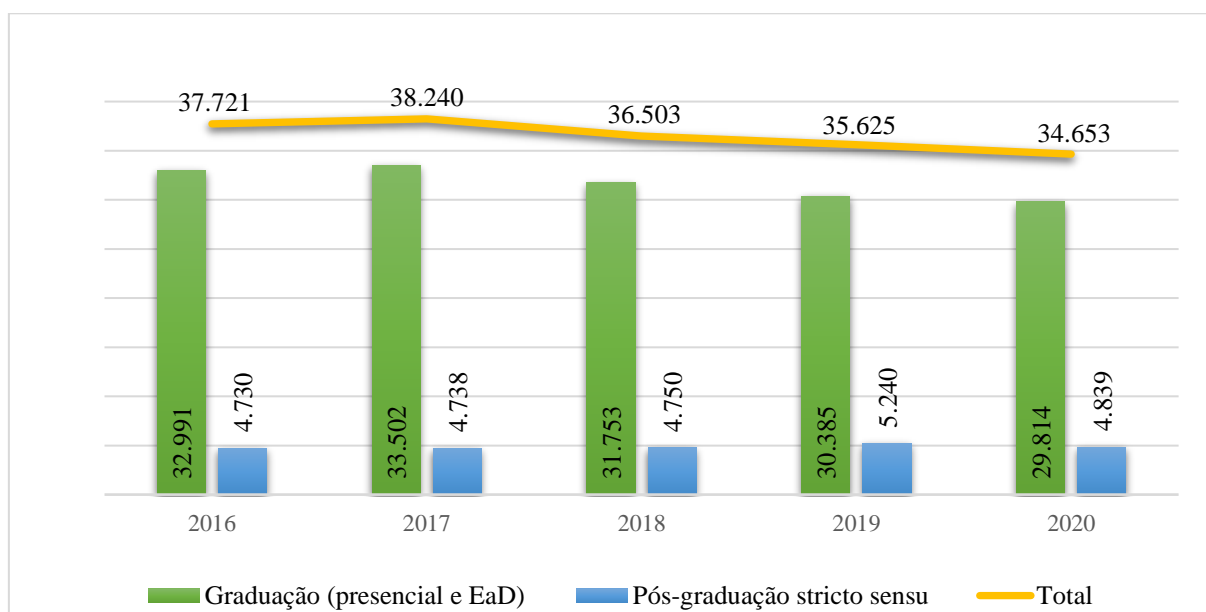
Conforme dados do Relatório de Gestão da UFPB do ano de 2020, há na instituição um total de 113 cursos de graduação na modalidade presencial e 11 EaD, além de 73 cursos de mestrado (acadêmico e profissional) e 40 cursos de doutorado.

²⁴ Portal SIGAA/UFPB no *link*: <https://sigaa.ufpb.br/sigaa/public/curso/lista.jsf?nivel=G&aba=p-graduacao>.

Os cursos EaD da UFPB, integrantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, contam com 28 polos que abrangem municípios da Paraíba, Pernambuco, Ceará, Bahia e Rio Grande do Norte. São 10 cursos de licenciatura (Matemática, Letras, Letras/Espanhol, Letras/Inglês, Letras/Libras, Pedagogia, Ciências Biológicas, Ciências Agrárias, Ciências Naturais, Computação) e 1 curso de bacharelado em Administração Pública.

De acordo com o Relatório de Gestão 2020, a UFPB possui 3.495 servidores técnico-administrativos e 2.802 docentes. Conforme o mesmo documento, há na instituição 29.814 alunos matriculados em cursos de graduação e 4.839 matriculados em cursos de Pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado). Estes últimos dados (matrículas) são apresentados no gráfico 3, juntamente com os dados dos quatro anos anteriores, a partir dos Relatórios de Gestão de 2016 a 2020.

Gráfico 3 - Matrículas na graduação e pós-graduação *stricto sensu* da UFPB (2016 a 2020)



Fonte: elaborado a partir dos Relatórios de Gestão da UFPB (2016–2020).

O gráfico 3 mostra o crescimento modesto das matrículas na pós-graduação *stricto sensu* no período, saindo de 4.730 matrículas em 2016, para 4.839 matrículas em 2020, o que corresponde a um aumento de apenas 2,30% no período. Já o número de matrículas na graduação vem diminuindo a partir de 2018. Em 2016, havia 32.991 alunos matriculados na graduação, passando para 29.814, em 2020, o que representa uma redução de 9,63% no período. Isto pode ser uma das consequências da crise de financiamento que atinge a UFPB que provavelmente está dificultando o acesso e a permanência dos alunos nos cursos de

graduação oferecidos pela universidade. Convém destacar que a partir de 2018, a EC 95/16 passou a valer para a educação e saúde, o que coincide com a diminuição das matrículas no período de análise e redução dos recursos discricionários da UFPB (analisado adiante).

No dia 17 de março de 2020, após reunião emergencial com diretores dos Centros de todos os *campi* e Comissão de Enfrentamento ao Coronavírus, a UFPB suspendeu as aulas presenciais, por tempo indeterminado (UFPB, 2020b). A Portaria nº 90 do Gabinete da Reitoria²⁵ dispôs sobre as medidas de prevenção e adequação do funcionamento da universidade, com orientações voltadas ao uso de plataformas virtuais oficiais como o SIGAA e *moodle* EAD, e excepcionalmente, ferramentas como *WhatsApp*, *Hangouts Meet*, *Skype* etc.

A situação pandêmica na UFPB, assim como nas demais IFES do país, afetaram a rotina de aulas e o trabalho docente. As instituições de ensino tiveram que adotar o ensino remoto emergencial para dar andamento ao calendário acadêmico. As mudanças na rotina de aulas e possíveis dificuldades como a falta de acesso à internet e estrutura adequada para o acompanhamento das aulas remotas, dentre outros entraves, podem ter contribuído para a diminuição no número de matrículas no ano de 2020.

3.1.1 Orçamento da UFPB: aspectos gerais

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) tem o seu orçamento atrelado às receitas do Orçamento Geral da União (OGU) destinadas à função educação. Ela recebe recursos do Tesouro Nacional por meio do Ministério da Educação, alocados com base na Matriz Andifes ou Matriz OCC (Outros Custeios e Capital).

Além dos recursos da fonte do Tesouro, a UFPB recebe recursos de outros órgãos como Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Capes, CNPq, entre outros, os quais fomentam pesquisas e a pós-graduação na instituição e em diversas outras universidades federais no país. Estes órgãos, conforme apontado na literatura, também têm sido alvo de restrições orçamentárias que afetam o desenvolvimento da ciência e tecnologia no país (REIS; MACÁRIO, 2020). Também são fontes de financiamento da UFPB as receitas arrecadadas pela própria instituição como, por exemplo, as receitas com aluguéis (receitas

²⁵ A Portaria nº 90 do Gabinete da Reitoria foi suspenso por outras portarias ao longo dos anos de 2020 e 2021, conforme novas disposições sobre a pandemia no estado da paraíba. O documento pode ser acessado no *link*: <http://www.progep.ufpb.br/progep/contents/noticias/medidas-de-prevencao-e-adequacao-do-funcionamento-da-ufpb-decorrentes-do-covid-19/Portaria090GRReitoriaUFPB.pdf>.

patrimoniais), produção animal e vegetal (receitas agropecuárias) dos *campi* do interior do Estado (*Campus* II e III), taxas de inscrição de concursos públicos e serviços administrativos (receitas de serviços), e alienação de bens móveis e semoventes (receitas de capital). Outra fonte de financiamento envolve a transferência de recursos de instituições públicas e privadas mediante a celebração de convênios e contratos.

O planejamento e a execução orçamentária da UFPB constituem atividades-meio que, em conjunto com as atividades finalísticas (ensino, pesquisa e extensão), buscam o alcance dos objetivos institucionais e o cumprimento da sua missão de “gerar e difundir conhecimento e inovação por meio do ensino, pesquisa e extensão para contribuir com o desenvolvimento da sociedade de forma sustentável, assegurando uma educação pública gratuita, inclusiva, equitativa e de qualidade” (UFPB, 2021, p. 11).

A Pró-reitoria de Planejamento (Proplan) é órgão auxiliar de direção superior que assessora, executa e controla as atividades de planejamento institucional, convênios e orçamento da universidade. A Coordenação de Orçamento (Codeor), vinculada à Proplan, é quem coordena a elaboração da proposta orçamentária anual, a distribuição interna do orçamento da instituição e aloca os créditos nas unidades da universidade.

O planejamento orçamentário das despesas de custeio e investimentos da UFPB ocorre com a previsão de receitas e despesas levantadas pela Codeor junto às unidades da universidade. Elaborado no exercício anterior, o planejamento orçamentário da instituição segue as orientações da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) e do Ministério da Educação, bem como legislações e normas pertinentes. Este planejamento constitui parte da Proposta de Lei Orçamentária Anual da União (PLOA), o qual é apreciado pelo Congresso Nacional e, posteriormente, torna-se lei com a sanção do Presidente da República.

Aprovada a Lei Orçamentária Anual (LOA), os valores que o MEC distribui às universidades são liberados e a UFPB recebe um valor inicial (dotação inicial) que será executado em observância ao decreto de programação orçamentária e financeira emitido pelo Executivo Federal em até 30 dias após a aprovação da LOA. Em seguida, ocorre a distribuição interna do orçamento que deverá ser aprovada pelo órgão deliberativo superior da UFPB, o Conselho Universitário (Consuni).

No decorrer do exercício financeiro, a Codeor poderá solicitar créditos adicionais e alterações orçamentárias (mudanças nas fontes, GND, codificação etc.) ao órgão setorial (MEC) e central (Ministério da Economia) em consonância com as previsões legais e decretos de programação orçamentária e financeira, nos prazos estabelecidos pela SOF por meio do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop).

A execução financeira (empenho, liquidação e pagamento) fica a cargo das Unidades Gestoras – UG (quadro 2), um total de 4 ativas, as quais executam o próprio orçamento ou executam o orçamento de outras unidades. As Unidades Gestoras Responsáveis – UGR (quadro 3), têm suas dotações executadas pela UG 153065 (UFPB/PRA) e/ou UG 153066 (SOF). A Pró-reitoria de Administração (PRA) é responsável pela administração contábil e financeira da instituição e a Superintendência de Orçamento e Finanças (SOF) é responsável por dar suporte orçamentário e financeiro aos órgãos suplementares da reitoria da UFPB.

Quadro 2 - Unidades Gestoras da UFPB

Códigos	Unidades Gestoras (UG)
153065	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)/PRA
153066	Superintendência de Orçamento e Finanças (SOF)
153073	Centro de Ciências Agrárias (CCA)
153074	Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias (CCHSA)

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2021).

Quadro 3 - Unidades Gestoras Responsáveis da UFPB

Códigos	Unidades Gestoras Responsáveis – UGR
150646	Reitoria — Instituto de Desenvolvimento da Paraíba (IDEP); Agência UFPB Inova (INOVA); Procuradoria Jurídica (PJ); Comitê de Inclusão e Acessibilidade (CIA); Instituto da Pessoa Idosa (IPE); Agência de Cooperação Internacional (ACI); Arquivo Central (AC), dentre outras.
150647	Pró-reitoria de Administração (PRA)
150648	Pró-reitoria de Graduação (PRG)/ UFPB Virtual
150649	Pró-reitoria de Extensão (PROEX)
150650	Editora Universitária (EDU)
150651	Superintendência de Tecnologia da Informação (STI)
150652	Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA)
150653	Centro de Ciências Humanas e Letras e Artes (CCHLA)
150654	Centro de Ciências da Saúde (CCS) / Escola Técnica de Saúde (ETS)
150655	Centro de Tecnologia (CT)
150656	Centro de Educação (CE) / Escola Básica (EEBAS)
150657	Centro de Ciências Jurídicas (CCJ)
150658	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP)
150659	Centro de Ciências Aplicadas e Educação (CCAIE)
150660	Centro de Ciências Médicas (CCM)
150900	Pró-reitoria de Pós-graduação (PRPG)
150901	Centro de Ciências Exatas e da Natureza (CCEN)
150902	Biblioteca Central (BC)
150904	Centro de Biotecnologia (CBIOTEC)
151616	Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PLOPLAN)
151831	Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional (CTDR)
152306	Pró-reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante (PRAPE); Restaurante Universitário (RU)

152643	Centro de Informática (CI)
152644	Centro de Energias Alternativas e Renováveis (CEAR)
152645	Centro de Comunicação, Turismo e Artes (CCTA)
155504	Instituto de Pesquisa em Fármaco e Medicamentos (IPEFARM)
156042	Pró-reitoria de Pesquisa (PROPESQ)

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2021).

Em atendimento a proposta de investigação concernente a análise do financiamento da UFPB a partir do seu orçamento originário do Fundo Público Federal, segue a apresentação dos resultados da pesquisa.

3.2 ORÇAMENTO DA UFPB NA LOA (2016 a 2020)

A proposta orçamentária da UFPB enviada para compor o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), juntamente com os valores aprovados (dotação inicial/créditos iniciais) e autorizados (dotação atualizada²⁶) na LOA para os exercícios de 2016 a 2020 são apresentados e analisados adiante, com exceção dos recursos destinados ao Hospital Universitário Lauro Wanderley²⁷.

Tabela 6 - Orçamento da UFPB no PLOA e na LOA (2016 a 2020)

Ano	PLOA	LOA (Dotação inicial)	LOA (Dotação atualizada)
2016	1.602.281.143	1.570.194.443	1.708.550.284
2017	1.716.320.533	1.716.849.165	1.822.030.634
2018	1.767.577.268	1.773.834.737	1.867.921.998
2019	2.133.500.886	2.141.391.635	2.212.275.952
2020^(*)	1.784.406.213	1.736.387.637	1.854.728.302
2016 – 2020 %	11,37%	10,58%	8,56%

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) os créditos orçamentários de 2020 constantes no PLOA e na LOA (dotação inicial) incluem os créditos condicionados à aprovação legislativa, conforme inciso III da CF/1988.

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

²⁶ A dotação atualizada é constituída da dotação inicial mais os créditos adicionais, deduzidos os cancelamentos.

²⁷ Neste trabalho não foram analisados os recursos do HULW-UFPB. Este é um órgão suplementar de apoio aos serviços de saúde da universidade que integra atividades de ensino, pesquisa e extensão. Na política de financiamento do Governo Federal o órgão recebe recursos oriundos do MEC do Orçamento Fiscal e também via descentralização de outros órgãos. Os recursos do orçamento fiscal do HULW aprovados na LOA, de 2016 a 2020, foram destinados, em sua grande maioria, ao pagamento de despesas obrigatórias (pessoal, benefícios e auxílios a servidores e dependentes). Como o HULW recebe recursos de outros órgãos, e estes recursos são gerenciados pela Empresa Brasileira de Empresa de Serviços Hospitalares (Ebserh/MEC), convencionou-se trabalhar com o orçamento que a UFPB gerencia diretamente.

Os valores constantes na tabela 6 incluem as dotações de recursos próprios decorrentes das previsões de receitas realizadas durante o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária. Os valores referentes aos recursos próprios serão indicados mais adiante.

Os recursos previstos para custear as despesas da UFPB constantes no PLOA, no período indicado, cresceram 11,37%, saindo de 1,602 bilhão, em 2016, para 1,784 bilhão, em 2020. Com a LOA sancionada, os créditos orçamentários da UFPB foram aprovados com valores próximos aos previstos no PLOA. O orçamento inicial cresceu 10,58% (de R\$ 1,570 bilhão, em 2016, para R\$ 1,736 bilhão, em 2020). Os créditos adicionais²⁸ fizeram com que os créditos autorizados (dotação atualizada) aumentassem durante o exercício financeiro dos anos analisados, saindo de R\$ 1,708 bilhão, em 2016, para R\$ 1,854 bilhão, em 2020, que corresponde um aumento de 8,56% no período. O maior volume de créditos orçamentários autorizados ocorreu no ano de 2019 (R\$ 2,212 bilhões), o que representa um crescimento de 18,44% em relação ao ano de 2018. Conforme o Relatório de Gestão 2019, o aporte de recursos destinados ao pagamento de precatórios²⁹ (R\$ 393,611 milhões, corrigidos pelo IPCA – jan. 2021) contribuiu para o aumento da dotação atualizada naquele ano. Além disso, em 2019, R\$ 85,634 milhões foram suplementados às despesas obrigatórias (assistência médica odontológica, benefícios, aposentadorias, pensões e ativos).

Em 2020, a dotação atualizada diminuiu 16,16% em relação a 2019. Cabe ainda destacar que parte do orçamento da UFPB foi condicionado à aprovação do Congresso Nacional em 2020. Isso ocorreu em função da chamada quebra da “regra de ouro” prevista na Constituição Federal, em seu artigo 167, Inciso III, que veda “[...] a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta [...]” (BRASIL, 2020). Assim, os valores aprovados na LOA para custear as despesas da UFPB no exercício 2020 foram divididos em duas partes: a primeira foi aprovada de imediato (R\$ 1,537 bilhão) e a segunda condicionada à aprovação do Congresso Nacional (R\$ 198,722 milhões), conforme o quadro 4.

²⁸ De acordo com a Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, os créditos adicionais são “[...] as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (BRASIL, 1964). Podem ser classificadas em créditos suplementares (reforçam a dotação orçamentária), especiais (despesas que não possuem dotação orçamentária específica) e extraordinários (despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública). A Constituição Federal de 1988 prevê a abertura de créditos suplementares autorizados na LOA. Com o advento da Emenda Constitucional 95/2016, na solicitação de suplementação de créditos de despesas discricionárias, a universidade deve indicar uma fonte a ser cancelada para que a fonte suplementar seja atendida de modo a não exceder os limites de empenho dispostos nos decretos de programação orçamentária e financeira.

²⁹ Segundo a Constituição Federal de 1988, os precatórios são pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária (BRASIL, 2020).

Quadro 4 - Orçamento condicionado à aprovação do Congresso Nacional – UFPB (2020)

GND	Ação do Governo	Valor
Outras Despesas Correntes (custeio)	Sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios)	35.693.233
	Assistência médica e odontológica aos servidores	4.850.456
	Benefícios obrigatórios aos servidores	11.865.248
	Contribuições a organismos internacionais	20.410
	Contribuições a entidades nacionais	81.641
	Assistência aos estudantes das instituições federais de educação superior	876.942
	Assistência ao estudante de ensino superior	15.265.046
	Fomento as ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa	93.230
	Funcionamento de instituições federais de ensino superior	31.451.343
	Funcionamento das instituições da rede federal de educação profissional	2.338.825
	Ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia	5.776
	Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação	400.038
Pessoal e Encargos sociais	Aposentadorias e pensões civis da união	91.438.035
	Sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios)	4.342.111
Valor total condicionado à aprovação legislativa		198.722.335

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

A quebra da “regra de ouro” foi uma maneira encontrada pelo governo de contrair dívidas para pagar despesas correntes sem incorrer em crime de responsabilidade fiscal. O Projeto de Lei (PL) n.º 08/2020³⁰ enviado ao Congresso Nacional solicitando suplementação às dotações constantes na LOA é aprovado e transformado na Lei n.º 14.008 de 2 de junho de 2020. Assim, diversos órgãos do Poder Executivo reforçaram as suas dotações com recursos oriundos de operações de crédito mediante a emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Os créditos orçamentários da UFPB que haviam sido condicionados são finalmente disponibilizados integralmente no dia 05 de junho daquele ano.

A tabela 7 apresenta os valores dos créditos orçamentários por GND, permitindo observar o quanto o executivo federal autorizou na LOA para a UFPB no que diz respeito às despesas com pessoal e encargos sociais e às despesas de custeio e investimentos.

³⁰ A PL 08/2020 solicitou a abertura de R\$ 343,6 bilhões (valores nominais) de crédito para suplementar a dotação inicial da LOA, conforme documento disponível no *site* da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2248014>.

Tabela 7 - Créditos orçamentários autorizados (dotação atualizada) por GND – UFPB (2016 a 2020)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Total
2016	1.442.818.863	224.194.168	41.537.253	1.708.550.284
2017	1.565.101.779	216.826.955	40.101.900	1.822.030.634
2018	1.638.355.038	217.417.822	12.149.137	1.867.921.998
2019	1.972.425.058	232.271.579	7.579.315	2.212.275.952
2020	1.611.510.454	224.535.456	18.682.393	1.854.728.302
2016 – 2020 %	11,69%	0,15%	-55,02%	8,56%

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Observa-se o crescimento do orçamento autorizado para as despesas com pessoal e encargos sociais em 11,69% (de R\$ 1,442 bilhão, em 2016, para R\$ 1,611 bilhão, em 2020). No ano de 2019 este grupo de despesa cresceu 20,39% quando comparado ao ano anterior, principalmente em função do montante de precatórios (R\$ 374,864 milhões) incluídos nestas despesas.

As outras despesas correntes (custeio) cresceram minimamente no período, 0,15%, saindo de R\$ 224,194 milhões, em 2016, para R\$ 224,535 milhões, em 2020, ou seja, a dotação atualizada no último ano de análise encontrou-se no mesmo patamar de 2016, o que demonstra o congelamento dessas despesas em função do “teto de gastos”.

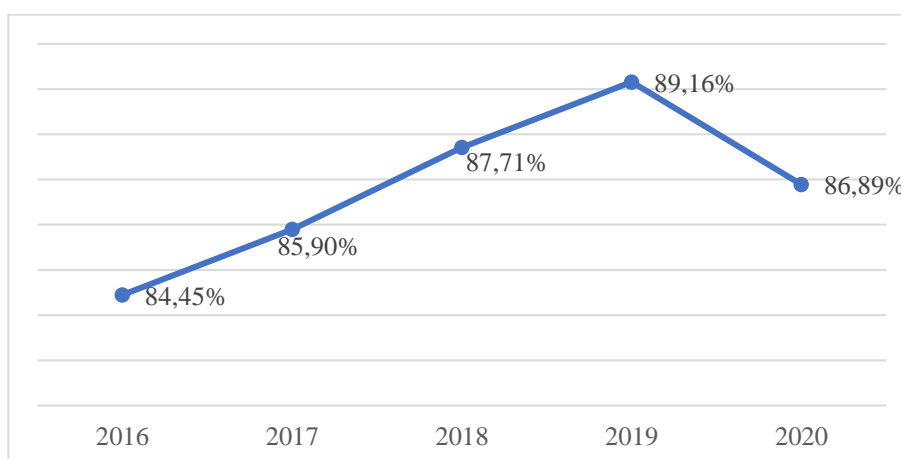
Os créditos autorizados na LOA para as despesas de investimentos foram reduzidos em 55,02% (de R\$ 41,537 milhões, em 2016, para R\$ 18,682 milhões, em 2020), com maior percentual de redução nos anos de 2018 (69,70% em relação a 2017) e 2019 (37,61% em relação a 2018). No ano de 2019, o montante destinado às despesas com investimentos apresentou o menor valor autorizado dentre todos os anos analisados (R\$ 7,579 milhões). Importante salientar que o montante aprovado na LOA (dotação inicial) para as despesas de investimentos no ano de 2019 foi de R\$ 14,628 milhões, no entanto, apenas R\$ 7,579 milhões foram autorizados. Isso pode ser explicado pelo aumento dos recursos destinados às despesas com pessoal e encargos sociais (R\$ 1,972 bilhão) e às outras despesas correntes (R\$ 232,271 milhões), as quais cresceram 6,83% e 30,39%, respectivamente, em relação ao ano de 2018. Assim, os créditos, outrora aprovados, podem ter sido cancelados e remanejados para atender às despesas de custeio.

Em 2020, ano marcado pela pandemia da Covid-19, os recursos de investimentos tiveram um acréscimo de R\$ 11,103 milhões na sua dotação atualizada em relação ao ano de 2019. Segundo consta no Relatório de Gestão 2020, o incremento de recursos em

capital/investimentos “[...] está relacionado a necessidade de adquirir equipamentos para manutenção das atividades acadêmicas e administrativas em formato a distância” (UFPB, 2021, p. 105). O total de R\$ 18,682 milhões de créditos autorizados em 2020 foram distribuídos da seguinte maneira: R\$ 6,128 milhões (recursos primários de livre aplicação) destinados ao funcionamento das IFES (Ação 20RK) e Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (20RL); R\$ 10,359 milhões de recursos (das operações de crédito mediante a emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional) alocados na Ação 4002 de Assistência Estudantil (R\$ 4,143 milhões) e Ação 20RK (R\$ 6,215 milhões); R\$ 1,864 milhão (oriundos de recursos financeiros de livre aplicação de emendas individuais de parlamentares) para Ação de Reestruturação e Modernização das IFES (8282); e R\$ 329,836 mil (de recursos próprios, conforme previsão de arrecadação de receita) alocados na Ação 20RK.

Os gráficos seguintes (gráfico 4, gráfico 5 e gráfico 6) apresentam os percentuais de participação dos créditos autorizados na LOA para a UFPB por Grupo de Natureza da Despesa (GND) nos anos de 2016 a 2020.

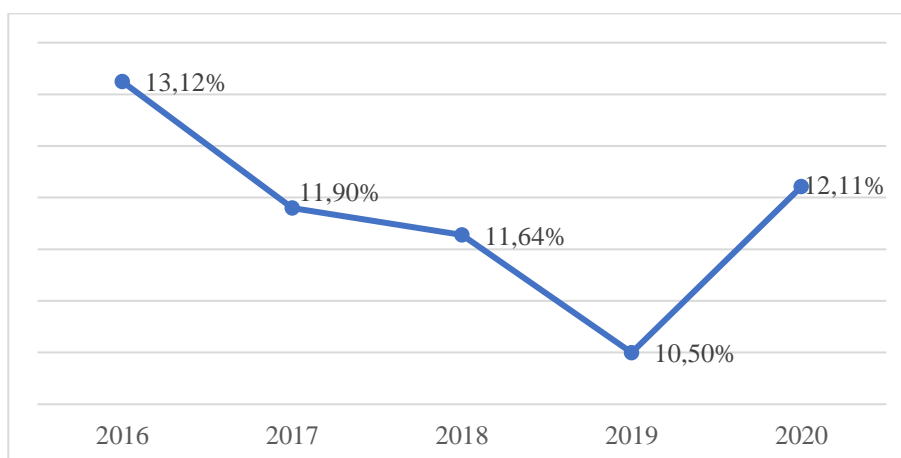
Gráfico 4 – Percentuais de participação dos créditos destinados às despesas de pessoal e encargos sociais no total autorizado na LOA – UFPB (2016 a 2020)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da tabela 7.

O gráfico 4 mostra que a participação dos créditos destinados às despesas de pessoal e encargos sociais no total autorizado na LOA apresentou percentuais elevados, com o mínimo de 84,45%, em 2016, e o máximo de 89,16%, em 2019. No ano de 2020, o percentual de participação destes créditos chegou a 86,89%.

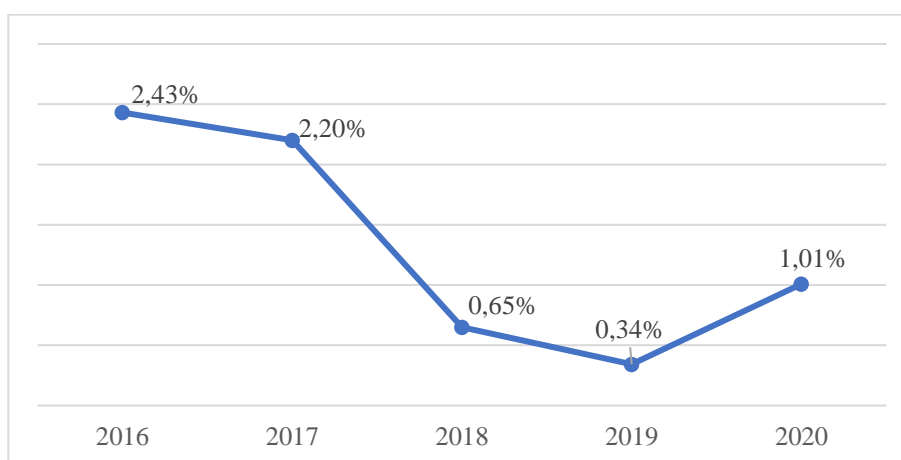
Gráfico 5 - Percentuais de participação dos créditos destinados às outras despesas correntes (custeio) no total autorizado na LOA – UFPB (2016 a 2020)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da tabela 7.

A participação dos créditos para atender as outras despesas correntes no total autorizado na LOA foi diminuindo em relação ao total de créditos orçamentários no período indicado. Em 2016, o percentual era 13,12% do orçamento autorizado na LOA, passando para 12,11% em 2020. Em 2019, a participação dos créditos de ODC chegou a 10,50%. Com base nos dados observados, quanto maior o montante de recursos destinados às despesas com pessoal e encargos sociais, menor a participação dos recursos de custeio, do mesmo modo ocorre com os investimentos, conforme o gráfico 6, a seguir.

Gráfico 6 - Percentuais de participação dos créditos destinados às despesas de investimentos no total aprovado na LOA – UFPB (2016 a 2020)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da tabela 7.

Os créditos relativos às despesas de investimentos tiveram pouquíssima participação no total do orçamento autorizado no período de análise. Os baixos percentuais destes recursos em relação aos outros grupos de despesas analisados podem indicar a reduzida capacidade que a instituição possui em adquirir equipamentos e materiais a serem utilizados em salas de aula, laboratórios, clínicas-escolas, bibliotecas e demais setores da instituição. O percentual de participação de tais despesas no total aprovado na LOA saiu de 2,43%, em 2016, para 1,01%, em 2020. Os anos de 2018 e 2019 tiveram percentuais ainda menores, 0,65% e 0,34%, respectivamente.

A tabela seguinte mostra os recursos discricionários (custeio e capital) da UFPB autorizados na LOA, separando-os entre os que são originários de arrecadação própria e aqueles que são oriundos de tributos que compõem o fundo público federal.

Tabela 8 - Recursos discricionários de custeio e capital da UFPB – dotação atualizada (2016 a 2020)

Discricionários^(*) – Custeio e Capital					
Ano	Tesouro (A)	Recursos Próprios (B)	Total (C)	% (A)/(C)	% (B)/(C)
2016	197.449.365	4.460.894	201.910.259	97,79%	2,21%
2017	190.982.919	5.596.242	196.579.161	97,15%	2,85%
2018	163.455.351	2.408.537	165.863.889	98,55%	1,45%
2019	159.632.207	5.209.699	164.841.906	96,84%	3,16%
2020	149.992.089	4.226.669	154.218.758	97,26%	2,74%
2016-2020 %	-24,04%	-5,25%	-23,62%	-	-
2016-2020 Média %	-	-	-	97,52%	2,48%

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) os recursos discricionários foram analisados a partir do identificador de resultado primário RP 2, constituído de despesas primárias discricionárias.

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Conforme a tabela 8, os recursos discricionários de custeio e capital autorizados na LOA para a UFPB, incluindo os recursos próprios, reduziram 23,62% no período de 2016 a 2020 (de R\$ 201,910 milhões, em 2016, para R\$ 154,218 milhões, em 2020). Os recursos orçamentários originários do Tesouro Nacional, os quais têm, em média, 97,52% de participação no total dos discricionários, reduziram 24,04%. Os recursos próprios³¹ da UFPB

³¹ Os recursos próprios da UFPB são originários das receitas correntes: patrimoniais (aluguéis), receitas agropecuárias, receitas de serviços (serviços administrativos e comerciais, inscrições em concursos e processos seletivos), outras receitas (multas, indenizações, exercícios anteriores; receitas de capital: alienação de bens móveis e semoventes; receitas correntes intra-orçamentárias: aluguéis e arrendamentos, serviços administrativos e comerciais).

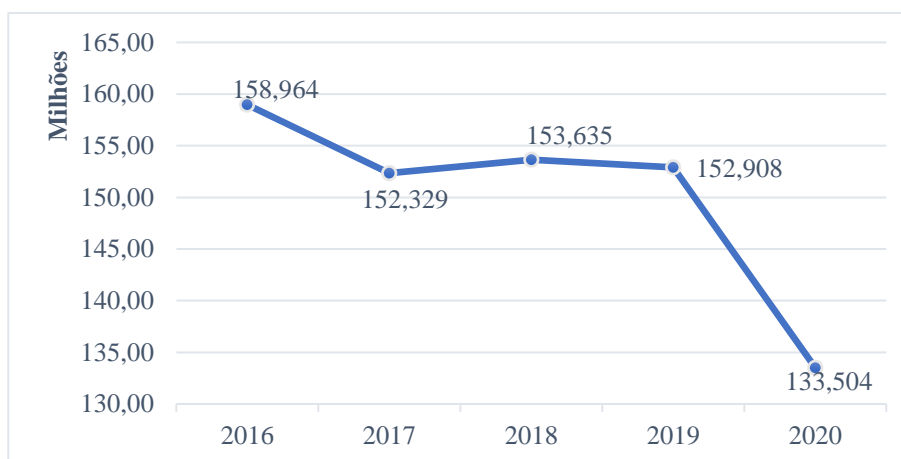
autorizados na LOA decresceram 5,25%. Percebe-se que a participação desses recursos é muito pequena no total do orçamento discricionário, 2,48%, em média.

Os recursos próprios estão incluídos no “teto de gastos” e, portanto, também sofrem limitações. Quando a universidade arrecada mais do que o previsto na LOA, só poderá executar os recursos excedentes caso o órgão setorial (MEC) e o órgão central (Ministério da Economia) aprovem a solicitação de reestimativa da receita.

Os recursos discricionários destinados ao custeio da UFPB atendem a diversos tipos de despesas essenciais ao funcionamento institucional como, por exemplo, os serviços terceirizados, o pagamento do fornecimento de energia elétrica, telecomunicações, água. Também atendem ao pagamento de bolsas, auxílio financeiro a estudantes, alimentação (restaurante universitário), dentre outras despesas que garantem a permanência dos discentes na instituição.

Os recursos discricionários de custeio oriundos do Tesouro Nacional autorizados na LOA nos anos de 2016 a 2020 estão apresentados no gráfico 7.

Gráfico 7 - Discricionários de custeio^(*) autorizados na LOA – UFPB (2016 a 2020)



Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) exclui os recursos próprios.

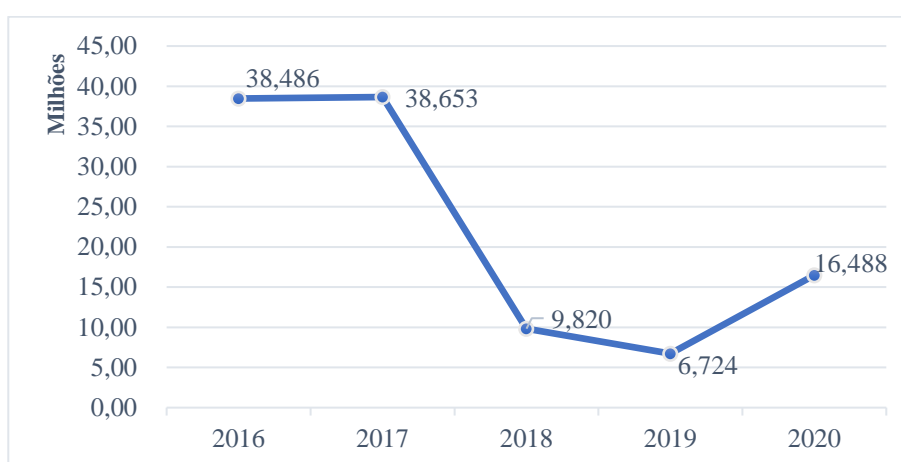
Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Conforme o gráfico e recorte temporal de análise, os recursos discricionários de custeio da fonte do Tesouro autorizados na LOA vêm diminuindo progressivamente, saindo de R\$ 158,964 milhões em 2016, para R\$ 133,504 milhões, em 2020. Isto representa uma redução de 16,02%. Em 2020, os créditos de custeio tiveram maior percentual de redução em relação aos outros anos analisados, possivelmente em razão da situação pandêmica na qual os

discentes, docentes e técnicos-administrativos tiveram que realizar as suas atividades remotamente, o que contribuiu para a economia de despesas com água, energia elétrica, material de consumo, diárias e passagens etc.

Os créditos autorizados na LOA (dotação atualizada) para atender despesas discricionárias de capital, excluindo os recursos próprios, no período de 2016 a 2020, estão apresentados no gráfico 8:

Gráfico 8 - Discricionários de capital^(*) autorizados na LOA – UFPB (2016 a 2020)



Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) exclui os recursos próprios.

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Os créditos autorizados na LOA para atender despesas de capital diminuíram significativamente no período indicado, de R\$ 38,486 milhões, em 2016, para R\$ 16,488 milhões, em 2020, que indica uma redução de 57,16% no período. Quando se analisa a execução desses recursos, o percentual de redução é ainda maior, conforme a análise que será apresentada mais adiante (seção 3.3).

Além da redução do montante autorizado para as despesas discricionárias de custeio e capital da UFPB, conforme as análises aos dados orçamentários, de 2016 a 2020, também ocorreram bloqueios aos créditos aprovados na LOA, em sua dotação inicial, nos anos de 2017 e 2019, analisados na subseção seguinte. As restrições orçamentárias são consequências das políticas econômicas de austeridade intensificadas após a crise de 2014/2015 que culminou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. A situação deficitária das contas públicas é a justificativa dada pelo governo para a realização destas medidas.

3.2.1 Bloqueios aos créditos da UFPB

Os bloqueios de créditos orçamentários ocorrem em função dos decretos emitidos pelo Executivo Federal, conhecidos como decretos de programação orçamentária e financeira, os quais estabelecem o cronograma de desembolso do poder executivo, os limites de empenho e prevê bloqueios aos créditos orçamentários que ultrapassem os limites das despesas primárias, como se pode observar no Decreto de nº 8.961, de 16 de janeiro de 2017:

Art. 12. Os Ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda deverão adotar as providências necessárias:

[...]

II - à compatibilização das dotações constantes da Lei nº 13.414, de 2017, aos limites para as despesas primárias calculados na forma do inciso I do § 1º e do § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sem prejuízo da observância ao disposto no art. 110, caput, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **podendo, para tanto, bloquear as dotações orçamentárias e/ou propor o seu cancelamento até o montante que exceder os referidos limites; e**

III - para coibir a existência de execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira no final do exercício, podendo, para tanto, bloquear as dotações orçamentárias e/ou impedir a emissão de empenhos nas respectivas fontes (BRASIL, 2017a, grifo nosso).

A Lei nº 13.414, de 2017, a que se refere o texto, é a Lei Orçamentária Anual de 2017. Conforme o texto, as dotações orçamentárias descritas na LOA devem ser compatíveis aos limites das despesas primárias, referindo-se a EC 95/2016 que estabeleceu limites individualizados para tais despesas. O bloqueio de dotações poderá ocorrer se o limite for ultrapassado. Assim como as dotações orçamentárias, o empenho pode ser limitado em razão da insuficiência de disponibilidade financeira.

Ao analisar os dados dos créditos bloqueados da UFPB, no período de 2016 a 2020, foi possível constatar bloqueios nas despesas discricionárias nos anos de 2017 e 2019 em função dos decretos de programação orçamentária e financeira. Assim, o governo buscou o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO visando o pagamento das despesas previstas na LOA. As restrições aos recursos discricionários de custeio e capital autorizados nos últimos cinco anos (2016–2020) ocorreram mediante: a diminuição na própria LOA; bloqueios de créditos; e limitação de empenho.

O quadro abaixo apresenta os percentuais de bloqueio de créditos sobre os discricionários em relação à dotação inicial no ano de 2017.

Quadro 5 - Percentuais bloqueados do orçamento discricionário – UFPB (2017)

2017	Custeio	Investimentos	Total
Dotação inicial^(*) (A)	157.869.491	38.709.670	196.579.161
Bloqueio (B)	16.158.744	11.336.953	27.495.697
% Bloqueado (B)/(A)	10%	29%	14%

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) inclui apenas o discricionário de resultado primário RP 2.

Nota: Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Em 2017, os bloqueios realizados pelo Governo ao orçamento de custeio e investimentos da UFPB chegaram a 14% da dotação inicial aprovada na LOA, com maior percentual de bloqueio nos investimentos (29%). Naquele ano, R\$ 16,158 milhões em créditos de custeio foram bloqueados (10% do total aprovado). Além dos bloqueios, os limites de empenho de capital não permitiram que os recursos fossem totalmente empenhados, conforme Relatório de Gestão 2017. Os bloqueios ocorreram no início de maio e só foram desbloqueados, em sua maior parte, em novembro e dezembro de 2017, ocasionando dificuldades na realização de atividades que a universidade havia planejado naquele ano. O quadro a seguir mostra os valores bloqueados e desbloqueados em 2017.

Quadro 6 - Bloqueios e desbloqueios do orçamento discricionário de custeio e investimentos da UFPB – 2017

Bloqueio de Crédito		
Investimentos	02/05/2017	11.336.953
Outras Despesas Correntes (Custeio)	02/05/2017	16.158.744
Total bloqueado		27.495.697
Desbloqueio de Crédito		
Investimentos	16/06/2017	-344.934
Investimentos	30/10/2017	4.599.119
Outras Despesas Correntes (Custeio)	30/10/2017	-4.599.119
Investimentos	16/11/2017	5.055.819
Outras Despesas Correntes (Custeio)	16/11/2017	-5.055.819
Investimentos	22/11/2017	-936.724
Outras Despesas Correntes (Custeio)	22/11/2017	-5.664.370
Investimentos	06/12/2017	-3.135.123
Investimentos	07/12/2017	1.899.355
Investimentos	12/12/2017	-18.474.465
Outras Despesas Correntes (Custeio)	12/12/2017	-839.436
Total desbloqueado		-27.495.697

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

No dia 30 de abril de 2019, parte das dotações (30%) destinadas às despesas discricionárias de custeio e de investimentos das IFES foram bloqueadas em atendimento ao Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019 e Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019 (que alterou a programação do decreto anterior). Este último decreto estabeleceu bloqueios às despesas primárias, conforme constatado a seguir:

Art. 1º O Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

§ 7º Os órgãos, os fundos e as entidades a que se refere o caput informarão à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, por meio do Siop, no prazo de dez dias úteis, contado da data de publicação dos decretos editados em atendimento ao disposto no art. 59, § 2º, ou § 10, da Lei nº 13.707, de 2018, **as dotações orçamentárias que excederem os limites de movimentação e de empenho disponibilizados na forma prevista neste Decreto e nas suas alterações, as quais serão bloqueadas no Siafi.**

§ 8º Na hipótese de não encaminhamento da informação de que trata o § 7º ou de informação em montante inferior ao estabelecido, **a Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia adotará as providências para o bloqueio do valor necessário, nos cinco dias úteis subsequentes ao fim do prazo estabelecido no § 7º.** (BRASIL, 2019b, grifo nosso).

Os bloqueios às dotações dos órgãos, fundos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União estão atrelados aos limites de movimentação e empenho estabelecidos no Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019. Ficam de fora da limitação, dentre outros, o grupo de natureza da despesa: a) “1 - Pessoal e Encargos Sociais”; b) “2 - Juros e Encargos da Dívida”; e c) “6 - Amortização da Dívida” (BRASIL, 2019a). Assim, as despesas chamadas discricionárias são passíveis de contingenciamentos e bloqueios, ficando a cargo da SOF da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia estabelecer os bloqueios às dotações, conforme estabelecido em decreto.

A decisão pelos bloqueios nas IFES foi anunciada pelo Ministro da Educação, Abraham Weintraub, o qual promoveu uma política de desmonte do financiamento público das universidades e institutos federais, conforme já discutido anteriormente. Após o anúncio do MEC, a UFPB sofreu um bloqueio de R\$ 47.834.585 (R\$ 45.872.478 de custeio e R\$ 1.962.107 de capital) nos créditos discricionários que haviam sido aprovados na LOA em sua dotação inicial (R\$ 170.694.634) no dia 30 de abril de 2019. Antes disso, em 02 de abril, já haviam sido bloqueados R\$ 6.036.311 em capital. Os valores e percentuais de bloqueio (ajustados pelo IPCA, a preços de janeiro de 2021) são apresentados no quadro seguinte:

Quadro 7 - Percentuais bloqueados do orçamento discricionário – UFPB (2019)

2019	Custeio (A)	Investimentos (B)	Total (C)
Dotação inicial^(*) (A)	157.690.278	13.004.356	170.694.634
Bloqueio (B)	45.872.477	7.998.418	53.870.895
% Bloqueado (B)/(A)	29%	62%	32%

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) inclui apenas o discricionário de resultado primário RP 2.

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Conforme o quadro 7, a UFPB teve 32% do seu orçamento bloqueado, em relação à dotação inicial em seus créditos discricionários de custeio e investimentos bloqueados no ano de 2019. O percentual de bloqueio nos recursos de custeio foi o equivalente a 29% do aprovado na LOA (dotação inicial) para essa despesa. O percentual bloqueado de investimentos foi maior em relação a dotação inicial o equivalente a 62%.

O governo liberou uma grande parte dos créditos em 30 de setembro (R\$ 22,936 milhões) e o restante nos meses de outubro e novembro de 2019, conforme quadro 8:

Quadro 8 - Bloqueios e desbloqueios do orçamento discricionário de custeio e investimentos da UFPB – 2019

Bloqueio de Crédito		
Investimentos	02/04/2019	6.036.311
Investimentos	30/04/2019	1.962.107
Outras Despesas Correntes (Custeio)	30/04/2019	45.872.477
Total bloqueado		53.870.895
Desbloqueio de Crédito		
Investimentos	12/07/2019	-736.429
Outras Despesas Correntes (Custeio)	30/09/2019	-22.936.239
Investimentos	18/10/2019	-5.116.299
Outras Despesas Correntes (Custeio)	18/10/2019	-21.613.000
Investimentos	29/10/2019	-1.323.238
Investimentos	22/11/2019	-1.962.107
Investimentos	25/11/2019	-183.583
Total desbloqueado		-53.870.895

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Do final de setembro ao final de outubro de 2019, pouco mais de R\$ 51 milhões haviam sido liberados (desbloqueio de 96%), com o restante liberado no mês de novembro daquele ano. Os bloqueios aos créditos ocorreram em cumprimento aos decretos de programação orçamentária ou decretos de contingenciamento. A explicação técnica ou justificativa para a realização dessas medidas é de que há a necessidade de assegurar o equilíbrio fiscal das contas públicas. No entanto, como já foi discutido no referencial teórico, a política econômica governamental priorizou o pagamento da dívida pública (juros, encargos, amortizações) em detrimento das políticas sociais, que inclui as políticas de financiamento à educação superior pública, para garantir a ampliação do capital aos rentistas. Para isso, realizou cortes aos gastos públicos.

As ações desenvolvidas pelas universidades em razão dos bloqueios aos créditos e contingenciamentos (no caso de limites de empenho) representam a precarização do ensino público, pois a situação demanda dos gestores uma série de medidas para adequar os recursos restantes às inúmeras demandas que a universidade possui. As ações são diversas, dentre elas: alterações no planejamento institucional, pois o que foi aprovado em lei pode não ser concretizado; realização de contenção dos gastos com laboratórios, telefone, água e energia elétrica; paralisação de obras de infraestrutura; redução de bolsas e benefícios a estudantes; e a demissão de terceirizados que prestam serviços de limpeza, manutenção, vigilância, portaria, motorista etc.

A demissão de terceirizados da UFPB é uma das consequências das restrições aos recursos discricionários ao longo dos últimos anos, não apenas em função dos bloqueios de crédito, mas de toda a política de redução de gastos do Governo Federal que reflete na redução dos recursos de custeio da universidade.

Os dados disponibilizados nos Relatórios de Gestão da UFPB (2016–2020) permitiram observar uma progressiva redução no número desses trabalhadores que atuam junto a empresas contratadas para oferecer serviços essenciais nas áreas de segurança, apoio administrativo, limpeza, portaria, dentre outras. Ao analisar os dados disponibilizados nesses documentos, constatou-se que o número do pessoal terceirizado reduziu 35,46% (de 1.331 terceirizados, em 2016, para 859, em 2020). Além do prejuízo causado àqueles que perderam os seus empregos, a diminuição do número desses trabalhadores na UFPB tem como consequência o aumento da sobrecarga de trabalho dos demais, o que torna as condições de trabalho deles ainda mais precarizada.

3.3 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DA UFPB

Esta seção analisa a execução orçamentária da UFPB, no período de 2016 a 2020, considerando a relação entre os valores autorizados na LOA (dotação atualizada) e as despesas executadas (liquidadas) por Grupo de Natureza da Despesa (GND) e por categoria econômica de custeio e capital (no caso do orçamento discricionário), com valores ajustados pelo IPCA, a preços de janeiro de 2021.

A tabela 9 apresenta os valores das dotações e das despesas executadas com pessoal e encargos sociais no período indicado, bem como os percentuais de execução. Tais despesas representam, em média, 90% do total das despesas executadas pela UFPB nos cinco anos analisados. Por serem despesas obrigatórias, não passíveis de contingenciamentos, as despesas de pessoal e encargos sociais possuem percentuais de execução próximos a 100% em relação ao total autorizado na LOA. A Emenda Constitucional nº 95/2016 fixou limites às despesas primárias (obrigatórias e discricionárias) pelo prazo de vinte anos. Mesmo não estando sujeitas a contingenciamentos, a EC/95 veda a criação de despesas obrigatórias e medidas que impliquem em reajustes destas despesas acima da inflação (BRASIL, 2016).

Tabela 9 - Execução das despesas de pessoal e encargos sociais – UFPB (2016 a 2020)

Ano	Dotação atualizada	Despesa executada	%
2016	1.442.818.863	1.426.306.893	98,86%
2017	1.565.101.779	1.553.370.812	99,25%
2018	1.638.355.038	1.618.300.696	98,78%
2019	1.972.425.058	1.943.414.839	98,53%
2020	1.611.510.454	1.602.843.919	99,46%
2016-2020 %	11,69%	12,38%	-

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Conforme a tabela 9, as dotações e as despesas executadas com pessoal e encargos sociais cresceram até 2019 e, em 2020, voltaram ao mesmo patamar dos valores dotados e executados em 2018. A despesa executada saiu de R\$ 1,426 bilhão, em 2016, para R\$ 1,602 bilhão, em 2020, configurando um crescimento de 12,38% no período indicado. O grande volume de recursos de precatórios nas despesas de pessoal e encargos sociais contribuiu para

inflar o orçamento da UFPB no ano de 2019, e conseqüentemente reduzir o montante destinado às despesas discricionárias.

A tabela 10 mostra as despesas executadas com ativos, aposentados e pensionistas e os percentuais de participação destas despesas em relação ao total executado com pessoal e encargos sociais no período de 2016 a 2020.

Tabela 10 - Despesas executadas com ativos, aposentados e pensionistas – UFPB (2016 a 2020)

Ano	Total (*) (A)	Ativos (B)	Aposentados e Pensionistas (C)	% (B)/(A)	% (C)/(A)
2016	1.426.306.893	748.159.399	523.017.735	52,45%	36,67%
2017	1.553.370.812	806.385.410	585.898.045	51,91%	37,72%
2018	1.618.300.696	805.932.296	608.538.324	49,80%	37,60%
2019	1.943.414.839	792.081.704	630.049.232	40,76%	32,42%
2020	1.602.843.919	788.908.687	641.698.534	49,22%	40,03%
2016-2020 %	12,38%	5,45%	22,69%	-	-

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) O total resulta das despesas com ativos, aposentados e pensionistas, precatórios e contribuição para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

Nota: valores atualizados pelo IPCA, a preços de janeiro de 2021.

Conforme a tabela 10, os recursos executados com ativos aumentaram 5,45% no período indicado, no entanto, observa-se a diminuição desses recursos a partir de 2018. Em 2016, os gastos com ativos correspondiam a R\$ 748,159 milhões, o que representa 52,45% do total das despesas de pessoal e encargos sociais, passando para R\$ 788,908 milhões, em 2020, o que corresponde a 49,22% do total. Enquanto isso, os recursos executados com aposentados e pensionistas vêm crescendo desde 2017, com aumento de 22,69% no período indicado. Em 2016, os valores destinados ao pagamento destas despesas correspondiam a R\$ 523,017 milhões (36,67% do total), passando a R\$ 641,698 milhões, em 2020 (40,03% do total). A possível explicação para o aumento das despesas com aposentados pode estar relacionada à proposta da contrarreforma da previdência, PEC 287/2016, aprovada em 2019 (EC 103/2019), que pode ter levado “[...] muitos servidores que já tinham tempo de serviço para aposentadoria, mas que poderiam ainda contribuir com o serviço público, a solicitarem sua inatividade” (UFPB, 2017, p. 201).

A tabela 11 apresenta os valores das dotações e da execução das despesas de custeio (outras despesas correntes) no período de 2016 a 2020.

Tabela 11 - Execução das outras despesas correntes – UFPB
(2016 a 2020)

Ano	Dotação atualizada	Despesa executada	%
2016	224.194.168	179.631.160	80,12%
2017	216.826.955	177.914.512	82,05%
2018	217.417.822	173.464.739	79,78%
2019	232.271.579	184.303.121	79,35%
2020	224.535.456	176.306.466	78,52%
2016-2020 %	0,15%	-1,85%	-

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

No que se refere à execução das despesas classificadas como outras despesas correntes (custeio), cabe destacar que estão incluídos os recursos de execução obrigatória por determinação de lei e previsão constitucional, como é o caso dos benefícios aos servidores e aos seus dependentes (auxílio funeral e natalidade, assistência médica e odontológica, auxílio creche e auxílio transporte), bem como os recursos destinados ao pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios). Também estão presentes nestas despesas as emendas individuais que foram incluídas ou acrescidas na LOA por parlamentares e as despesas primárias discricionárias³², as quais representam 72,82% do total das outras despesas correntes. Estas serão analisadas detalhadamente mais adiante.

Conforme a tabela 11, observa-se que os valores executados passaram de R\$ 179,631 milhões, em 2016, para R\$ 176,306 milhões, em 2020, que representa uma redução de 1,85% no período indicado. Em 2019, foram executados (liquidados) R\$ 18,747 milhões em precatórios, favorecendo o aumento das outras despesas correntes em relação ao ano anterior. O percentual de execução em relação ao que foi autorizado na LOA (dotação atualizada) vem diminuindo a partir de 2018. O percentual de execução saiu de 80,12%, em 2016, e passou a 78,52% em 2020. A diminuição desses percentuais de execução pode ser explicada pela liberação de limites de empenho de custeio próximos ao final do exercício, atraso no repasse

³² As despesas discricionárias “[...] são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução. São passíveis de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento)” (GREGGIANIN, MENDES; VOLPE, 2018, p. 7). As despesas discricionárias estão submetidas a uma concorrência entre os recursos, ou seja, para aumentar recursos em determinado programa de governo, deve-se diminuir em outro.

dos limites financeiros ou mesmo o repasse desses limites em percentuais inferiores, conforme apontado nos Relatórios de Gestão de 2016 e 2017. “Da etapa do empenho até o efetivo pagamento da despesa, passando pela liquidação, diversos fatores externos podem influenciar no processo. Pode-se citar o tempo de realização dos serviços e/ou a entrega do produto, bem como a liberação do financeiro pelo Governo Federal (UFPB, 2019).

A tabela 12 apresenta os valores das dotações e despesas executadas de investimentos, bem como os percentuais de execução no período de 2016 a 2020.

Tabela 12 - Execução das despesas de investimentos – UFPB (2016 a 2020)

Ano	Dotação atualizada	Despesa executada	%
2016	41.537.253	6.552.791	15,78%
2017	40.101.900	3.972.772	9,91%
2018	12.149.137	3.874.197	31,89%
2019	7.579.315	542.778	7,16%
2020	18.682.393	2.369.625	12,68%
2016 – 2020 %	-55,02%	-63,84%	-

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

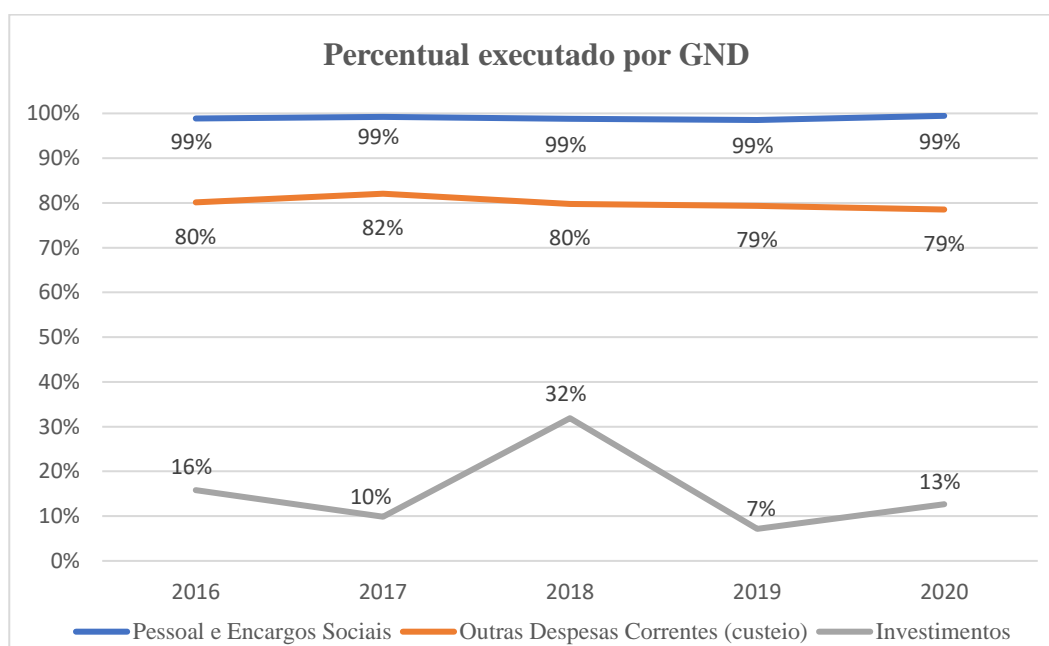
Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Conforme a tabela 12, verifica-se uma grande diferença entre a dotação atualizada e a despesa executada (liquidada) de investimentos. Apesar do valor de R\$ 41,537 milhões autorizados na LOA em 2016, apenas R\$ 6,552 milhões foram executados (liquidados), que corresponde a um percentual de 15,78% de execução. Em 2017, de R\$ 40,101 milhões autorizados, apenas R\$ 3,972 milhões foram executados, ou seja, 9,91% do total. Em 2018, a dotação atualizada foi 70% menor (R\$ 12,149 milhões) em relação ao ano anterior, no entanto, as despesas executadas (R\$ 3,874 milhões) permaneceram no mesmo patamar de 2017, com percentual de execução de 31,89%. Em 2019, a dotação atualizada e o montante executado das despesas de investimentos foram ainda mais reduzidos. Naquele ano, a dotação atualizada e a despesa executada reduziram 38% (R\$ 7,579 milhões) e 86% (R\$ 542 mil), respectivamente, quando comparadas à dotação e a execução de 2018. Quanto ao percentual liquidado, obteve o menor percentual entre todos os anos analisados (7,16%). No período indicado, as despesas de investimentos executadas reduziram 63,84% (de R\$ 6,552 milhões, em 2016, para 2,369 milhões, em 2020).

Conforme já mencionado anteriormente, o aumento das despesas de pessoal e encargos sociais e de custeio (outras despesas correntes), contribuiu para a redução dos valores destinados aos investimentos em 2019. Além disso, foi um ano em que o Governo Federal bloqueou 32% dos créditos discricionários da UFPB, liberados próximo ao final do exercício financeiro, o que dificultou a execução destes recursos. Os Relatórios de Gestão dos anos de 2016 e 2017 apontaram que não houve a liberação do limite para empenho conforme o que foi aprovado na LOA para capital, além dos repasses financeiros abaixo do liquidado.

O gráfico 9 apresenta os percentuais executados em relação a dotação atualizada das despesas que foram analisadas anteriormente para fins de comparação entre os três grupos de despesas (pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos).

Gráfico 9 - Percentual executado por GND em relação à dotação atualizada – UFPB (2016 a 2020)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados contidos nas tabelas 9, 10 e 11.

As despesas com pessoal e encargos sociais executaram quase 100% da dotação atualizada (gráfico 10). Sobre tais despesas não podem ser aplicadas o contingenciamento de recursos, conforme o § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000): “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 2000).

As outras despesas correntes executaram, em média, 80% do que foi autorizado na LOA nos anos de 2016 a 2020. Os Relatórios de Gestão da UFPB dos anos de 2016 e 2017 apontaram que, apesar da liberação total dos limites de empenho para custeio, estes só foram liberados na sua totalidade em data próxima ao final do exercício financeiro, afetando o desempenho da execução destas despesas.

As despesas de investimentos são as que tiveram menor percentual de execução em seus respectivos exercícios financeiros, com uma média de execução de 15,48% no período analisado. Os Relatórios de Gestão da UFPB (2016 e 2017) informaram que a liberação dos limites de empenho e capital foram inferiores ao que estava autorizado na LOA, afetando o desempenho da execução naqueles anos.

Em 2016, o limite para empenho dos itens de custeio foi liberado, na sua totalidade, apenas na segunda quinzena de outubro de 2016, data muito próxima do término da execução do exercício estabelecida pela Portaria Nº. 5/2016 da referida subsecretaria. No que se refere a capital, o respectivo limite não atingiu 50% do valor estabelecido na LOA até o final o exercício [...]

[...]

Somam-se aos problemas econômicos enfrentados pelo país, a necessidade de adequação as normas ambientais e demais licenciamentos exigidos para execução de obras, a necessidade de pessoal qualificado para elaboração de processos licitatórios, dentre outros problemas que agrupados representam fatores intervenientes importantes para o desempenho orçamentário da instituição (UFPB, 2016, p. 98, grifo nosso).

Pelo exposto percebe-se que, além das dificuldades relacionadas ao limite de empenho em custeio e capital, fatores internos também comprometeram o desempenho orçamentário da instituição, atrasando ou inviabilizando o alcance dos objetivos traçados para determinado exercício financeiro, ou de modo mais amplo, para a concretização dos projetos institucionais contidos em seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI).

As tabelas 13 e 14 apresentam a execução das despesas discricionárias de custeio e capital e os percentuais de execução em relação a dotação atualizada no período de 2016 a 2020, revelando o real impacto das políticas de austeridade fiscal no orçamento da UFPB, pois nesta análise não estão incluídas as despesas obrigatórias como os auxílios e benefícios a servidores e a seus dependentes, nem assistência médica e odontológica, tampouco precatórios e emendas individuais. Desse modo, a análise recai apenas sobre as despesas identificadas pelo Resultado Primário – RP 2, as quais sofreram bloqueios nos anos de 2017 e 2019, além de contingenciamentos (limites de empenho) que trouxeram dificuldades à execução

orçamentária nos anos em que tais restrições foram aplicadas, prejudicando as atividades planejadas pela UFPB.

Tabela 13 - Execução das despesas discricionárias de custeio^(*) – UFPB (2016 a 2020)

Ano	Dotação atualizada	Despesa executada	%
2016	158.963.500	116.391.174	73,22%
2017	152.329.475	118.483.051	77,78%
2018	153.635.391	113.476.467	73,86%
2019	152.908.266	109.084.831	71,34%
2020	133.504.236	89.465.245	67,01%
2016 – 2020 %	-16,02%	-23,13%	-

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) a análise recai sobre os discricionários de custeio, resultado primário RP 2, excluindo os recursos próprios.

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Conforme a tabela 13, as despesas discricionárias de custeio saíram de R\$ 116,391 milhões, em 2016, para R\$ 89,465 milhões, em 2020, o que corresponde a uma redução de 23,13% no período indicado. Os percentuais de execução destes recursos não ultrapassaram 78%, com maior percentual de despesas executadas em 2017 (77,78%) e menor percentual em 2020 (67,01%).

Os Relatórios de Gestão da UFPB, de 2016 e 2017, apontaram fatores intervenientes no resultado do desempenho orçamentário naqueles anos. Um dos fatores refere-se à liberação tardia do total do limite de empenho de custeio, próximo ao final do exercício financeiro, algo que traz sobrecarga de trabalho nos últimos dias úteis do ano, dificultando a execução das despesas e inviabilizando o planejamento institucional de maneira sistemática.

A liberação tardia de recursos no final do exercício financeiro acarreta elevado número de empenhos realizados nos últimos dias do ano, que não podem ser executados (liquidados e pagos) devido ao curto prazo. Isso ocasiona a inscrição de um grande volume de recursos inscritos em restos a pagar, comprometendo os recursos do ano seguinte, caso a despesa inscrita seja paga. De acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, Art. 36, os Restos a Pagar são “[...] as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas” (BRASIL, 1964, online.). Por decisão administrativa, os valores empenhados e não liquidados são inscritos em Restos a Pagar não processados (RPNP), com possibilidade de cancelamento no exercício financeiro seguinte.

Estas despesas pressionam a execução do orçamento do ano seguinte, pois, havendo pagamento, o exercício a ser considerado não será o do ano em que foi inscrito, e sim o do ano em que foi pago. No caso de cancelamento da inscrição da despesa como Restos a Pagar, há a possibilidade de pagamento como dívida de exercício anterior, o que também compromete o recurso do exercício no qual houve o pagamento.

No último ano analisado (2020), a redução da dotação atualizada e o baixo percentual liquidado pode ser explicado, em parte, pela crise sanitária da pandemia de Covid-19, quando a universidade adotou o trabalho e o ensino remoto emergencial, fazendo com que alguns gastos que demandavam atividades presenciais fossem reduzidos. As despesas executadas (liquidadas) com serviços de fornecimento de energia elétrica, por exemplo, reduziram 30% em comparação ao ano anterior (de R\$ 14,114 milhões, em 2019, para R\$ 9,904 milhões, em 2020). O Relatório de Gestão 2020 destacou que a economia com energia elétrica em todos os *campi* deveu-se, em parte, pela inatividade de alguns setores da universidade devido a situação pandêmica. Em 2019, a soma das despesas executadas com energia elétrica, água e esgoto, terceirizados (apoio administrativo, motorista, segurança e portaria) atingiram o montante de R\$ 40,266 milhões, no entanto, em 2020, os gastos foram reduzidos em 31% (R\$ 27,829 milhões). As despesas executadas com diárias e passagens foram as que mais sofreram redução no período indicado, saindo de R\$ 2,045 milhões, em 2019, para R\$ 121 mil, em 2020, que equivale a uma redução de 94%.

Em 2020, a diminuição dos gastos em alguns elementos de despesas de custeio foi algo que ocorreu nos diversos órgãos vinculados ao Governo. Em 25 de setembro de 2020, o Ministério da Economia publicou, em seu *site*, a informação de que o Governo Federal havia conseguido economizar, nos meses de abril e agosto de 2020, cerca de R\$ 1 bilhão em despesas de custeio, em comparação com o mesmo período do ano anterior. De acordo com a publicação, o trabalho remoto de servidores teria contribuído para a diminuição dos gastos mensais em itens como diárias, passagens e locomoção, energia elétrica, água e esgoto, serviços de cópias, reproduções de documentos, comunicação em geral e pagamento de auxílios a servidores (BRASIL, 2020).

Segundo consta no Relatório de Gestão 2020, a situação de calamidade pública interferiu de maneira significativa nas ações relacionadas aos programas acadêmicos da UFPB, como por exemplo, a diminuição do número de alunos que conseguiram realizar estágios (obrigatórios e não-obrigatórios) e a não publicação de editais de bolsas para o Programa de Apoio às Licenciaturas (Prolicen) e Programa de tutoria de apoio às disciplinas básicas (Protut). Ao analisar os dados referentes às despesas executadas com Bolsa-Estágio

naquele ano, verificou-se a redução de 33% em relação ao ano anterior, saindo de R\$ 1,729 milhão, em 2019, para R\$ 1,153 milhão, em 2020. O montante executado com bolsas de monitoria passou de R\$ 2,520 milhões, em 2019, para R\$ 1,643 milhão, em 2020, que representa uma redução de 35% no período.

Quanto à execução das despesas discricionárias de capital, excluindo os recursos próprios, verificou-se um maior impacto orçamentário, conforme a tabela seguinte.

Tabela 14 - Execução das despesas discricionárias de capital^(*) – UFPB (2016 a 2020)

Ano	Dotação atualizada	Despesa executada	%
2016	38.485.865	6.496.294	16,88%
2017	38.653.444	3.877.399	10,03%
2018	9.819.960	3.151.703	32,09%
2019	6.723.941	454.075	6,75%
2020	16.487.853	985.782	5,98%
2016 - 2020 %	-57,16%	-84,83%	-

Fonte: elaborado pela autora a partir do Tesouro Gerencial (2016–2020).

(*) a análise recai sobre os discricionários de capital, resultado primário RP 2, excluindo os recursos próprios.

Nota: valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA).

Conforme a tabela 14, as despesas discricionárias de capital executadas (liquidadas) saíram de R\$ 6,496 milhões, em 2016, para R\$ 985 mil, em 2020, o que representa uma diminuição de 84,83%. Em 2019, o montante executado chegou a R\$ 454 mil, valor muito abaixo do que fora executado nos outros exercícios financeiros. Na comparação entre a despesa executada e a dotação atualizada, observou-se maior percentual de execução no ano de 2018 (32,09%) e menor percentual em 2020 (5,98%). As análises já realizadas aos dados orçamentários contidos na tabela 12, relacionados às despesas de investimentos, também se aplicam a esta análise. Desse modo, o aumento nas despesas de pessoal, os limites de empenho, os bloqueios orçamentários, fatores internos relacionados a normas ambientais, licenças para execução de obras e qualificação do pessoal nos processos de licitação, dentre outros, são alguns dos fatores que contribuíram para a redução dos percentuais de execução destas despesas em relação à dotação atualizada.

Referindo-se aos percentuais empenhados nos anos de 2016 e 2017, os Relatórios de Gestão daqueles anos afirmaram que o limite de empenho para capital não foi liberado em conformidade com o que havia sido aprovado na LOA. Em 2016, “[...] o respectivo limite não

atingiu 50% do valor estabelecido na LOA até o final do exercício” (UFPB, 2017, p. 98), e em 2017, “[...] o respectivo limite atingiu 65% do valor estabelecido na LOA apenas no final do exercício” (UFPB, 2018, p. 93).

Além da liberação tardia dos limites de empenho de custeio e a não liberação do total de limite das despesas de capital, os documentos apontaram a irregularidade do repasse de limites financeiros. De acordo com o Relatório de Gestão 2016, até o ano de 2013 os recursos necessários para arcar com as obrigações financeiras da instituição eram repassados integralmente, duas vezes por semana, em conformidade com o liquidado. No entanto, a partir de 2014, isso se modificou, conforme detalhado a seguir.

Até o ano de 2013, os recursos eram repassados duas vezes por semana, em consonância com o montante liquidado, ou seja, o valor liquidado para pagamento era repassado em sua integralidade (100% do que se encontrava liquidado era encaminhado para a UFPB adimplir com as obrigações financeiras). No entanto, tal cenário alterou-se a partir de 2014 quando se passou a realizar repasses uma ou duas vezes por mês e em montante inferior ao que estava liquidado. Em 2015, a conjuntura de arrecadação federal deficitária agravou-se ainda mais e os repasses giravam em torno de 40% dos valores liquidados, sem considerar eventual efeito cumulativo das obrigações financeiras institucionais (UFPB, 2016, p. 301).

O mesmo documento apontou que a irregularidade dos repasses financeiros tornou-se algo crônico de modo que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) chegou a publicar uma instrução normativa regulamentando a quebra de ordem cronológica dos pagamentos, algo que vai de encontro às regras da contabilidade pública. Para executar os recursos financeiros foi necessário estabelecer uma metodologia que evitasse encargos financeiros, conforme explicado no trecho a seguir.

Em razão da limitação exógena imposta a esta IFES, tornou-se necessária estabelecer uma metodologia de execução de recursos financeiros, primeiramente, de modo a evitar encargos financeiros diversos. Ou seja, quitam-se as despesas em que esta IFES potencialmente incorreria em multas ou atualizações financeiras de qualquer natureza, mês a mês, a exemplo de energia elétrica, água e telefonia; Secundariamente, obrigações de ordem social trabalhista, e tributos e taxas públicas, ou serviços essenciais cujo objeto seja imprescindível para assegurar o patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas desta IFES, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento de missão institucional, tais como bolsas de assistência estudantil, ensino, pesquisa e extensão. Assim, seguindo a ordem cronológica de apropriação para as demais obrigações contábeis assumidas pela instituição (UFPB, 2017, p. 287).

Os Relatórios de Gestão de 2016 e 2017 relataram que a prática de limitação de recursos financeiros, dentre outros transtornos, tende a provocar o acúmulo de obrigações contábeis e atrasos de pagamentos aos fornecedores, além de multas e problemas com as datas da entrega de materiais. A situação de agravo dos repasses para honrar as obrigações financeiras institucionais foi colocada na conta da conjuntura de arrecadação federal deficitária.

Os Relatórios de Gestão de 2016 a 2020 apresentaram em seus textos alguns relatos sobre as restrições orçamentárias da UFPB. Alguns pontos revelaram um pouco mais acerca da situação da instituição, ampliando a visão do que já foi apontado anteriormente nas análises aos dados orçamentários extraídos do Tesouro Gerencial.

Relatório de Gestão 2016: o documento relatou obras paralisadas por contingenciamento de recursos de capital; redução no número de bolsas de iniciação científica financiadas pelo CNPq com cobertura dos recursos de custeio da UFPB para cobrir cotas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC); alocação de recursos de custeio do funcionamento geral da Universidade para suprir parte dos cortes orçamentários, especialmente do PROAP, que dão apoio ao funcionamento das atividades dos programas de pós-graduação, missões de estudos no exterior, estágios de doutorado, e apoio aos projetos do PIBIC; falta de recursos para concluir a construção de espaços para a expansão da base de pesquisa do Instituto UFPB de Desenvolvimento da Paraíba (IDEP/UFPB).

Relatório de Gestão 2017: assim como o documento de 2016, relatou obras paralisadas por contingenciamento de recursos de capital; falta de recursos para a aquisição de novos equipamentos e a construção de espaços para a expansão da base de pesquisa; falta de financiamento para participação de eventos da pós-graduação; falta de recursos para executar obras do IDEP/UFPB para consolidação da atuação dos laboratórios a ele vinculados; na extensão, a redução de recursos impactou os eventos culturais, educacionais e de saúde. O Encontro de Extensão (ENEX) e Semana Nacional de Ciência e Tecnologia (SNCT) só ocorreram em 2017 devido a parcerias com instituições públicas e privadas.

Relatório de Gestão 2018: O relatório não trouxe relatos específicos de dificuldades relacionadas às restrições orçamentárias e financeiras nos moldes dos relatórios dos anos de 2016 e 2017. Houve modificação no formato de apresentação do documento devido às exigências do TCU. No entanto, fez referência à crise financeira do Estado brasileiro que reduziu os recursos em investimentos para as universidades federais. Declarou que o cenário é de restrição econômica grave com cortes de recursos e indefinições na política educacional que orienta as IFES. Afirmou que a UFPB, assim como as demais instituições públicas, vem

passando por dificuldades nos últimos anos, e que mudanças no governo federal têm trazido incertezas que atrapalham o fluxo normal da gestão.

Relatório de Gestão 2019: O documento fez referência ao bloqueio de 30% do orçamento discricionário das IFES, no início do ano, situação que afetou as condições básicas de funcionamento destas instituições. Afirmou que a medida do governo comprometeu o planejamento e a distribuição dos créditos orçamentários da UFPB internamente e que a liberação de até 70% dos créditos orçamentários ocorreu de forma irregular e imprevisível. Os créditos remanescentes só foram liberados no final do ano e isso dificultou a execução do planejamento orçamentário diante da impossibilidade de contratar serviços sem que houvesse um prévio empenho.

Relatório de Gestão 2020: O documento relatou que além da crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19, a UFPB também sofreu com as consequências da escassez de recursos advinda da situação econômica do país, o que exigiu um esforço coordenado para manter atividades e garantir o funcionamento da instituição. Afirmou que o orçamento da universidade é praticamente o mesmo dos últimos três exercícios financeiros (2017, 2018 e 2019), e em razão disso, fazia-se necessário revisar o planejamento da instituição relativo ao desenvolvimento acadêmico. Ressaltou que a instituição tem se esforçado para reduzir algumas despesas e otimizar o uso dos recursos, adequando-se aos cortes orçamentários ocorridos nos últimos anos.

A diminuição progressiva do orçamento discricionário da UFPB, os bloqueios orçamentários e os limites de empenho realizados em função do cumprimento de metas fiscais estabelecidas pelo governo, são fruto do desmonte promovido pela política de ajuste fiscal, que tem como consequências mais imediatas para a UFPB e demais instituições de ensino superior públicas o “[...] abandono da infraestrutura física dos *campi*, com interrupção de obras e a deterioração das instalações já existentes [...]”, e “[...] o estancamento e a desaceleração do movimento de expansão de matrículas e cursos [...]” (MANCEBO, 2018, p. 69).

Embora as análises realizadas tenham sido limitadas ao período de 2016 a 2020, é importante destacar que a UFPB já vinha sofrendo restrições concernentes aos repasses financeiros (irregulares e inferiores às despesas liquidadas) desde 2014, conforme indicado no Relatório de Gestão 2016. De acordo com Dweck e Teixeira (2017), em 2014 a situação fiscal do Brasil encontrava-se deficitária devido à desaceleração do crescimento das receitas. O ajuste fiscal foi, portanto, a resposta dada pelo governo Dilma Rousseff à situação de crise, afetando as políticas sociais, dentre elas as políticas voltadas ao financiamento das IFES.

Segundo o Relatório de Gestão de 2016, a restrição orçamentária de 2015, agravada em 2016, foi considerada a variável de risco mais importante para o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2014-2018).

A política de austeridade fiscal, intensificada nos últimos anos, principalmente com a aprovação da EC 95/2016, tem como consequência a redução dos recursos das políticas sociais, e dentre elas, dos recursos destinados ao financiamento das universidades federais. Para lidar com a grave situação de restrições, os gestores são compelidos a priorizar o atendimento de despesas consideradas essenciais (água, energia elétrica, manutenção, telecomunicações etc.). Ações e projetos previstos para serem executados no exercício financeiro, como serviços de melhorias da infraestrutura física, manutenção predial, compra de equipamentos e outros materiais necessários para as atividades de ensino, pesquisa e extensão, deixam de ser realizados ou são postergados, ou seja, projetos e ações de interesse da comunidade universitária ficam em segundo plano.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve o objetivo de analisar o financiamento da UFPB no contexto das políticas neoliberais de austeridade fiscal no período de 2016 a 2020. Para isso, foram discutidos os desdobramentos das políticas para a educação superior no Brasil sob a lógica neoliberal, perpassando os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff.

No contexto mais atual foram abordados alguns aspectos da crise do capital e as contrarreformas realizadas durante o governo Temer e Bolsonaro, assim como algumas mudanças no âmbito da educação superior, como, por exemplo, o movimento de estagnação do movimento expansionista da educação superior pública. A este respeito foi observado o aumento de 6,08% nas matrículas de graduação (presencial e EaD) no período de 2014 a 2019. O percentual é modesto quando comparado ao percentual de crescimento no período de 2009 a 2014 em que as matrículas nas IES públicas cresceram 28,69%.

A temática do financiamento da educação superior pública foi discutida partindo de questões relacionadas a política econômica de austeridade fiscal, a qual vem restringindo os recursos destinados às políticas sociais, inclusive os destinados às IFES. As políticas de austeridade, consubstanciadas em leis, decretos, emendas à constituição e diversos outros instrumentos, têm favorecido aos interesses do capital e rentistas ao realizar contenção de gastos nas despesas primárias discricionárias para o pagamento dos juros, encargos e amortização da dívida pública. As medidas de ajuste fiscal promovem o desmonte das políticas sociais, pois a austeridade exige uma série de outras medidas para torná-la possível. A Emenda Constitucional 95/2016, por exemplo, para conseguir realizar o seu propósito de reduzir as despesas primárias a um teto por 20 anos, necessita de “reformas” previdenciárias, trabalhistas e administrativas, dentre outras. Das três contrarreformas citadas, duas já se encontram em vigor (contrarreformas da previdência e contrarreforma trabalhista), e uma em tramitação na Câmara dos Deputados (PEC 32), a qual se volta contra o funcionalismo público e poderá prejudicar a prestação de serviços à população. Em consonância com uma agenda neoliberal, as contrarreformas em curso atacam trabalhadores, aposentados, população mais vulnerável da sociedade, estudantes, dentre outros, impedindo o avanço social e educacional no país.

A análise dos dados orçamentários das universidades federais, incluindo os recursos da União aos hospitais universitários, de 2016 a 2020, indicaram crescimento das despesas

com pessoal e encargos sociais em 9,80% e redução nas outras despesas correntes e investimentos na ordem de 23,61% e 66,91%. Conforme estudos de Reis e Macário (2021), a diminuição de recursos de custeio e investimentos havia sido observada desde 2014, com maior impacto nas despesas de investimentos. Segundo os autores, a crise que afeta as universidades, a ciência e tecnologia no país faz parte de um projeto econômico, político e ideológico ancorado no padrão de acumulação de capital de predominância financeira, instaurado no país a partir dos anos 1990.

Com base no referencial teórico da pesquisa, pode-se afirmar que a crise que atinge as universidades federais com diminuição do orçamento discricionário, bloqueios e contingenciamentos decorre da adoção de políticas de austeridade praticadas pelos governantes brasileiros alinhadas ao projeto neoliberal imposta aos países “em desenvolvimento”. A diminuição de recursos públicos para o financiamento da educação superior pública não é um problema financeiro do Brasil, é uma decisão política dos governos. A dívida pública é o que move os governos a adotarem políticas de austeridade, com corte de gastos, a fim de garantir o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa). Desde FHC até o presidente Bolsonaro são adotadas medidas que privilegiam o pagamento da dívida pública de modo a beneficiar o grande capital, com prejuízos às políticas sociais, inclusive à educação superior.

A análise do financiamento da UFPB a partir dos dados orçamentários e documentos institucionais (Relatórios de Gestão) permitiram identificar impactos orçamentários nas despesas discricionárias de custeio e capital decorrentes das políticas econômicas de austeridade nos últimos 5 anos (2016 a 2020).

Em relação aos recursos autorizados na LOA (dotação atualizada), no período de 2016 a 2020, verificou-se o aumento modesto das dotações para as despesas com pessoal e encargos sociais (11,69%), crescimento ínfimo nas dotações para outras despesas correntes (0,15%) e redução significativa dos créditos orçamentários destinados às despesas de investimentos (55,02%). Quanto aos créditos referentes às despesas discricionárias de custeio e investimentos, sem recursos próprios, verificou-se a diminuição da dotação atualizada em 16,02% e 57,16%, respectivamente. Somando-se a isto, as análises dos dados orçamentários permitiram identificar bloqueios orçamentários no discricionário de custeio e investimentos em 2017 e 2019, com liberação nos últimos meses do ano. Os percentuais de bloqueio dos créditos relativos às despesas supramencionadas foram de 14%, em 2017, e 32%, em 2019. As medidas causaram transtornos à instituição, inviabilizando o planejamento e a execução de ações de maneira sistemática.

Ao analisar a execução orçamentária por Grupo de Natureza da Despesa, no período de 2016 a 2020, observou-se o crescimento do montante com pessoal e encargos sociais em 12,38%, com diminuição nos valores executados com ativos a partir de 2018 e aumento nos valores correspondentes aos aposentados e pensionistas a partir de 2017, o que pode estar relacionado a expectativa da aprovação da proposta da contrarreforma da previdência, PEC 287/2016, aprovada em 2019 no governo de Bolsonaro, transformada em Emenda Constitucional 103/2019 que alterou o sistema de previdência social. As despesas com pessoal e encargos sociais tiveram percentuais de execução próximos a 100%. Como as mesmas não podem ser contingenciadas, e, de acordo com a EC 95, não podem ser criadas medidas que impliquem em reajustes que excedam a inflação, o resultado é a compressão das despesas discricionárias de custeio e investimentos. Quanto à execução das outras despesas correntes, verificou-se que estas despesas tiveram uma redução ínfima de 1,85% e percentual executado de 80%, em média, em relação aos recursos autorizados na LOA. A pequena redução deve-se aos recursos obrigatórios presentes em tais despesas, como, por exemplo, benefícios, auxílios a servidores e precatórios. Já as despesas executadas com investimentos reduziram 63,84% no período de análise e tiveram um percentual de execução de 15,48%, em média, em comparação às dotações atualizadas. A baixa execução nas despesas de investimentos é explicada pelos contingenciamentos (limites de empenho) em cumprimento aos decretos de programação orçamentária e financeira, além de fatores internos à instituição que precisam ser solucionados. Também é consequência do crescimento das despesas obrigatórias incluídas em pessoal e encargos sociais, as quais comprimem as despesas discricionárias. Em 2019, por exemplo, foi o ano em que se verificou a menor dotação e o menor percentual de execução das despesas de capital (investimentos). Neste mesmo ano, observou-se a inclusão de grande volume de precatórios nas despesas de pessoal e encargos sociais, o que provavelmente fez crescer o orçamento total na LOA, colaborando para a redução dos recursos discricionários, principalmente os destinados às despesas de investimentos.

Ao analisar a execução das despesas discricionárias, excluindo os recursos próprios, os resultados foram ainda mais impactantes, principalmente nas despesas de capital. De 2016 a 2020, os recursos de custeio diminuíram 23,13%, enquanto os recursos de capital reduziram 84,83% no mesmo recorte temporal. Em 2020, verificou-se um baixo percentual de despesas liquidadas, 67,01%, em relação à dotação atualizada. A pandemia contribuiu para a redução dos gastos em algumas despesas que demandavam atividades presenciais, como por exemplo, energia elétrica, água e esgoto, material de consumo, diárias, passagens e locomoção.

Os Relatórios de Gestão da UFPB, elaborados pela Proplan, apresentam os principais resultados acadêmicos e de gestão em diversas áreas, incluindo a gestão orçamentária e financeira, os quais são norteados pelos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), conforme orientações estabelecidas pelo TCU. A partir da análise desses documentos foi possível identificar algumas dificuldades relacionadas às restrições orçamentárias no período 2016 a 2020, tais como: a redução dos limites de empenho para capital, o que repercutiu no baixo desempenho da execução nos anos de 2016 e 2017; liberação tardia do total do limite de empenho de custeio; e o repasse irregular do financeiro e em percentuais inferiores aos valores liquidados. Pode-se acrescentar os bloqueios orçamentários e a pressão dos recursos de pessoal e encargos sociais sobre as despesas discricionárias.

Os bloqueios e contingenciamentos (limitação de empenho) das despesas primárias discricionárias, materializada nos decretos emitidos pela Presidência da República, é justificada pelo discurso de que houve a frustração da receita, ou seja, que o Estado não conseguiu arrecadar o montante suficiente para arcar com as despesas previstas.

A redução do orçamento discricionário das políticas sociais ocorre em função da priorização do pagamento dos juros e encargos da dívida pública. Para favorecer o capital rentista, constrói-se uma base legal mediante proposições leis, decretos, projetos de emendas à constituição e diversos outros instrumentos, que após aprovados, realizam os ajustes necessários para satisfazer os interesses financeiros para o acúmulo de capital.

O “teto de gastos” estabelecido pelo NRF no ano de 2016 entrou em vigor em 2017. No entanto, para a educação e saúde, o “teto” passou a valer a partir de 2018, medido pela inflação do ano anterior com base no IPCA. Mesmo assim, as restrições, independentemente do NRF, já vinham ocorrendo no governo Dilma, conforme estudo de Reis (2015). A redução dos recursos discricionários de custeio e capital somadas às medidas restritivas (bloqueios e contingenciamentos) têm como consequência o adiamento ou cancelamento de projetos que frustram a consecução do planejamento institucional e os anseios da comunidade universitária e da sociedade paraibana.

Os recursos discricionários de custeio e capital são voltados ao atendimento de despesas que buscam garantir o pleno funcionamento da instituição, utilizados no fomento às ações de graduação, pós-graduação e pesquisa, no pagamento de assistência estudantil e tantas outras ações importantes que criam condições de acesso e permanência na educação superior pública. A redução ou estagnação destas despesas pode significar a precarização da educação superior pública, pois o baixo investimento tende a influenciar a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Quando diversas ações deixam de ser realizadas por falta de recursos financeiros, reduzem-se as condições de acesso e permanência do estudante na universidade pública, podendo ocorrer a diminuição do número de matrículas (fenômeno observado na UFPB, conforme o gráfico 3), diminuição do número de alunos assistidos (moradia estudantil, transporte, alimentação etc.), precarização das condições de trabalho dos docentes e técnicos administrativos pela falta de contratação de novos servidores, dentre outros aspectos.

O grande percentual de recursos destinados às despesas obrigatórias, e ainda, o cenário de ajuste fiscal de limitação de recursos de custeio e investimentos, reduzem a possibilidade de crescimento das despesas essenciais ao funcionamento adequado da UFPB e seu desenvolvimento a médio e longo prazo. As condições atuais podem ser revertidas caso haja mudanças na condução das políticas governamentais, como, por exemplo, a revogação do “teto de gastos” e conseqüentemente, o aumento dos gastos públicos para o financiamento da educação superior pública.

Diante da crise sanitária provocada pelo Covid-2019, torna-se urgente a criação de condições para a retomada das atividades de ensino, pesquisa e extensão de modo presencial, com todos os cuidados necessários ao retorno seguro, o que exige mais investimentos para a adequação da universidade à nova realidade no contexto da pandemia e pós-pandemia.

Diante da problemática do subfinanciamento que acomete as IFES, e, dentre elas, a Universidade Federal da Paraíba, cabe, portanto, a resistência e a luta em defesa da educação superior pública e de qualidade. Também se faz necessário a busca por ações que envolvam a sociedade civil, os movimentos sociais, os sindicatos, dentre outras entidades a fim de pressionar o governo e os congressistas para que haja mudanças na direção das políticas que prejudicam o acesso à educação superior pública, bem como os demais direitos sociais (saúde, assistência social, segurança etc.) essenciais a uma vida digna e ao exercício da cidadania.

Sendo assim, diante dos argumentos supranarrados, é possível que este trabalho suscite novas perspectivas de análise e ampliação dos estudos com base nas seguintes sugestões para trabalhos futuros: pesquisas que investiguem as ações ou medidas realizadas pelos gestores das universidades públicas a fim de amenizar ou contornar as dificuldades enfrentadas no contexto de restrições orçamentárias; trabalhos que busquem ampliar a compreensão sobre a causas e os fenômenos internos que influenciam a execução dos recursos orçamentários das IES públicas, além das interferências externas de ordem política e econômica; investigações que ampliem o conhecimento sobre as políticas de financiamento da educação superior e que abordem questões relacionadas às despesas custeadas com recursos próprios, a capacidade ou

não de ampliação desses recursos, e os limites que os mesmos sofrem quando a arrecadação excede o montante previsto na LOA.

A pesquisa permitirá aos gestores, à comunidade universitária, aos pesquisadores e a todos que se interessam pela temática do financiamento da educação superior, ampliar a percepção acerca da realidade que envolve as universidades federais no atual contexto de crise e de políticas de austeridade, subsidiando outras pesquisas relacionadas à temática em questão. Os gestores que lidam com os recursos públicos destinados a esta instituição poderão avaliar os dados e as análises para a tomada de decisão, buscar melhorias relacionadas a procedimentos internos para uma execução orçamentária e financeira mais célere e eficiente, realizar planejamento sistemático que considere a realidade apresentada, bem como despertar para o engajamento na luta pela defesa da universidade pública e do direito à educação superior de qualidade.

Enquanto servidora técnica da UFPB, que lida diretamente com o orçamento desta instituição, a pesquisa contribuiu para ampliar o conhecimento teórico que envolve as políticas públicas voltadas à educação superior como, por exemplo, as políticas de financiamento para as IFES, bem como a gestão orçamentária, possibilitando fazer uma reflexão crítica e o aperfeiçoamento necessário à formação profissional e acadêmica nesta instituição.

REFERÊNCIAS

ABREU, Waldir Ferreira de; ARAÚJO, Rhoberta Santana de; LIMA, João Paulo Costa. Políticas de financiamento e expansão no Ensino Superior do Brasil: FIES e PROUNI: os grandes pilares do setor privado-mercantil. **Quaestio-Revista de Estudos em Educação**, v. 21, n. 2, 2019.

ALVES, Edvan Santana. **Um estudo sobre a alocação interna dos recursos orçamentários nas universidades federais brasileiras**. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares Sobre a Universidade) - Universidade Federal da Bahia, 2016.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 13, n. 3, p. 647-680, 2008a.

AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as IFES – de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. *In*: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília (Org.). **Educação Superior no Brasil – 10 Anos Pós-LDB**. Brasília: INEP, 2008b.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

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

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade e Estado**, v. 34, p. 211-239, 2019.

ARAÚJO, Rhoberta Santana; KATO, Fabíola Bouth Grello; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. O programa Future-se e o desmonte do financiamento público e da autonomia universitária. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 14, p. 1-21, 2020.

ARAÚJO, Rhoberta Santana; JEZINE, Edineide. A expansão da educação a distância no Brasil e as contradições entre capital e trabalho. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 7, p. 1-14, 2021.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, D.C: 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788524924453/>. Acesso em: 05 mai. 2021.

BHERERO, Marc-Olivier. **O “marxismo cultural”, fantasma preferido da extrema-direita**. Revista Movimento, 17 set. 2019. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2019/09/o-marxismo-cultural-fantasma-preferido-da-extrema-direita/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRASIL. **Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 dez. 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº. 5.800, de 08 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 26 de junho de 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 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 da União**. Brasília, DF, Seção 1, 15 de dezembro de 2016.

BRASIL. Decreto nº. 8.961, de 16 de janeiro de 2017a. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, Seção 1, 17 de janeiro de 2017.

BRASIL. Decreto nº. 9.057, de 25 de maio de 2017b. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 26 de maio de 2017.

BRASIL. Lei nº. 13.467, de 13 de julho de 2017c. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 14 de julho de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº. 1.428, de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 31 de dezembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº. 9.711, de 15 de fevereiro de 2019a. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 15 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Decreto nº. 9.741, de 29 de março de 2019b. Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 29 de março de 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 103, de 12 de novembro de 2019c. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 13 de novembro de 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Governo Federal economiza R\$ 1 bilhão com trabalho remoto de servidores durante a pandemia**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/governo-federal-economizar-1-bilhao-com-trabalho-remoto-de-servidores-durante-a-pandemia>. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; [...]. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, Seção 1, 16 de março de 2021.

BRASIL. **Tesouro Gerencial**. 2021. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 05 de mai. 2021.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. *In*: SALVADOR, Evilásio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-120.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. 1-19, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. [2020a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node07e9rovv32jddy8lew33snkma11782277.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020. Acesso em: 20 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Lei 3076/2020**. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. [2020b]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0113fcanukrq63194gqbr5ni3lr13756698.node0?codteor=1900012&filename=PL+3076/2020. Acesso em: 20 abr. 2021.

CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. *In*: DWECK, Ester; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. Brasil: Autonomia Literária, 2020, p. 39-49.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Joao Ferreira de. A educação superior. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002. p. 77-88.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de financiamento da educação superior—análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 8, n. 1, p. 43-55, 2014.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SANTOS, Maria Rosimary Soares dos; KATO, Fabíola Bouth Grello. Financiamento público para o Ensino Superior privado-mercantil e a financeirização. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 08, jan. 2020.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas**. Tradução: Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Financiamento do ensino superior no Brasil: novos e antigos mecanismos de privatização do fundo público. *In*: SALVADOR, Evilásio *et al.* *In*: **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo, 2012, p. 261-284.

CISLAGHI, Juliana Fiuza *et al.* **Não é uma crise, é um projeto: A política de educação do governo Bolsonaro**. 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social” Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019. Disponível em: <http://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/764/744>. Acesso em: 12 abr. 2021.

COELHO, Allan da Silva. **Capitalismo como religião: uma crítica a seus fundamentos mítico-teológicos**. Tese (Doutorado em Ciências da Religião) - Universidade Metodista de São Paulo, 2014.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

COSTA, Giuseppi da. **Autonomia Universitária: Limites Jurídicos**. Revista de Informação Legislativa, v. 27, n. 107, p. 61-76, jul./set. 1990. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175773>. Acesso em: 09 set. 2021.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle - 1ª edição**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEITOS, Roberto Antonio. Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos. **Acta Scientiarum. Education**, v. 32, n. 2, p. 209-218, 2010.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Os novos vínculos de contratação no serviço público propostos na PEC 32/2020**. Nota Técnica nº 250, fev. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec250reformaAdministrativa.html>. Acesso em 20 jul. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, Educação e Democracia no Brasil: Retrocessos e Resistências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-24, 2019.

DUMÉNIL, Gérard.; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

DWECK, Esther.; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica** (Texto para Discussão n. 303). Campinas: Instituto de Economia da Universidade de Campinas, 2017.

DWECK, Esther.; SILVEIRA, Fernando Gaiger. ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: DWECK, Ester; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (Org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil: Autonomia Literária**, 2018, p. 32-56.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Texto para discussão IPEA n. 1485, p. 1-39, abr. 2010.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez., 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento.** Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONÇALVES FILHO, Antônio *et al.* O sistema da dívida pública, a contrarreforma da previdência e o risco para a seguridade social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, p. 514-532, 2020.

GREGGIANIN, Eugênio.; MENDES, Graciano Rocha.; VOLPE, Ricardo Alberto. **Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias.** Estudo Técnico, n. 13/2018. Brasília: Câmara Federal, ago. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>. Acesso em: 18 dez. 2021.

HARVEY, David. **O neoliberalismo.** História e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE: contas nacionais trimestrais. Indicadores de Volume e Valores Correntes.** Outubro/Dezembro 2015a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2015_4tri.pdf. Acesso: 17 set. 2021.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD Contínua).** 4º trimestre de 2015b. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Fasciculos_Indicadores_IBGE/2015/pnadc_201504_trimestre_caderno.pdf. Acesso em: 17 set. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação (2009, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019)** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 10 set. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEADATA). **Dados macroeconômicos.** Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2021.

JINKINGS, Ivana. Apresentação: O golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. *In:* JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Org.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Org.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

LEHER, Roberto. **Autoritarismo contra a universidade: o desafio de popularizar a defesa da educação pública.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

LEHER, Roberto. Estado, Reforma Administrativa e mercantilização da educação e das políticas sociais. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 13, n. 1, p. 9-29, 2021a.

LEHER, Roberto. Universidade pública federal brasileira: future-se e “guerra cultural” como expressões da autocracia burguesa. **Educação & Sociedade**, v. 42, 2021b.

LINS, Maria Alcina Terto. **Apropriação do fundo público pelo ensino superior privado no Brasil: a intermediação do Estado.** Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. *In*: SALVADOR, Evilásio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012. p. 59-92.

MACÊDO, Maurício Ferreira de. **Efeitos do Novo Regime Fiscal.** Orçamento em Discussão, n. 38, 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-38-2017-efeitos-do-novo-regime-fiscal/view>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MACHADO, Mariana Pfeifer. **O pacto neodesenvolvimentista e as políticas de expansão da educação superior no Brasil de 2003 a 2013.** Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná, 2013.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017.

MANCEBO, Deise. O golpe de 2016 e os impactos para a educação superior brasileira. **Revista Educação em Questão**, v. 56, n. 49, 2018.

MANCEBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de. Políticas, gestão e direito a educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 40, n. 1, jan./mar. 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 8. ed. - São Paulo: Atlas, 2017.

MARTELLO, Alexandre; AMATO, Fábio. **Entenda as 'pedaladas fiscais' e o que o TCU avalia nas contas do governo.** G1 ECONOMIA. 17 jun. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/entenda-pedaladas-fiscais-e-o-que-o-tcu-avalia-nas-contas-do-governo.html>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MEC. Ministério da Educação. **A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários.** Brasília, 2006. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2021/03/relatoriomatriz2006.pdf>. Acesso em 20 jun. 2021.

MEC. Ministério da Educação. **Minuta de Projeto de Lei.** [Brasília, DF]: Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se, 2019a. Disponível em: <https://gtfuturese.paginas.ufsc.br/files/2019/08/minuta-pl.pdf>.

MEC. Ministério da Educação. **Minuta de Projeto de Lei.** [Brasília, DF]: Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se, 2019b. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/2019/10/Minuta-de-Anteprojeto-de-Lei-Future-se-GT-Portaria-1701-16-10-2019.pdf>.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2021.** Brasília: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-atual.pdf>. Acesso em 20 set. 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório Teto de gastos**: o gradual ajuste para o crescimento do país. Dezembro de 2018. 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 20 jun. 2021.

MINTO, Lalo Watanabe. **O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro**: do golpe de 1964 aos anos 90. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Desafios da educação superior. **Sociologias**, n. 17, p. 14-21, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos estudos CEBRAP**, v. 22, p. 8-22, 1988.

OLIVEIRA, Marivalva; PERRUSO, Marco; SANTOS, Fabio Luis Barbosa Dos. **Pânico como política**. O Brasil no imaginário do lulismo em crise. Rio de Janeiro: Mauad, 2020.

OLIVEIRA, Renato. A atualidade do debate sobre autonomia universitária. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 3, p. 53-62, 1999.

PAULANI, Leda Maria. Uma ponte para o abismo. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim.; CLETO, Murilo. (Org.). **Por que Gritamos Golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS revista científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006.

PRESTES, Maria da Trindade; SOUSA JÚNIOR, Luiz. Expansão e financiamento da educação superior no contexto de crise econômica e de ajuste fiscal. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 46, p. 161-187, out./dez. 2017.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

REIS, Luiz Fernando; MACÁRIO, Eptácio. 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.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia Política da Austeridade. In: DWECK, Ester; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil: Autonomia Literária, 2018, p. 14-31.

ROSSI, Pedro *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-20, 2019.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, p. 4-22, 2012.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SANTOS, Aline Veiga dos; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Influência de atores privados no fortalecimento da privatização da educação superior brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 41, 2020.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019**. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso 05 jul. 2021.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1624917063026&disposition=inline>. Acesso 05 jul. 2021.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.

SGUISSARDI, Valdemar. Mercantilização e intensificação do trabalho docente - traços marcantes da expansão universitária brasileira hoje. *In*: LÓPEZ SEGRERA, Francisco; RIVAROLA, Domingo M. (Org.). **La Universidad ante los desafíos del siglo XXI**. Assunción: Ediciones y Arte S. A., 2010, p. 295-317.

SILVA, Giselle Souza *et al.* Fundo público e a usurpação dos direitos do trabalho na atualidade. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 623-640, 2017.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SCHUGURENSKY, Daniel. Refletindo sobre as razões da diversificação institucional das universidades estatais brasileiras. **Integración y conocimiento**, Córdoba, n. 2, p. 33-48, 2014.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção**. 1ª Edição Eletrônica, Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. Disponível em: https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro_completo_jo_o_dos_reis. Acesso em: 15 jun. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república** – Exercício de 2009. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2009/Textos/CG%202009%20Relat%C3%B3rio.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de Gestão 2016**. João Pessoa: UFPB, 2017. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2016.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de Gestão 2017**. João Pessoa: UFPB, 2018. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2017>. Acesso em: 10 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de Gestão 2018**. João Pessoa: UFPB, 2019a. Disponível em: <https://drive.ufpb.br/s/t3XKdyTzDiYt2Bf#pdfviewer>. Acesso em: 10 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Nota Pública - A UFPB e o Bloqueio no Orçamento 2019**. 2019b. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ufpb/contents/noticias/nota-publica-a-ufpb-e-o-bloqueio-no-orcamento-2019>. Acesso em: 05 jun. 2020.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **UFPB tem R\$ 21,5 milhões descontingenciados**. 2019c. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ufpb/contents/noticias/ufpb-tem-r-25-milhoes-descontingenciados>. Acesso em: 05 abr. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de Gestão 2019**. João Pessoa: UFPB, [2020a]. Disponível em: <https://drive.ufpb.br/s/2FXp8gyZ5zb7gRs#pdfviewer>. Acesso em: 10 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **UFPB suspende aulas presenciais para evitar contaminação do novo coronavírus**. 2020b. Disponível em: Acesso em: 20 mar. 2022.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de Gestão 2020**. João Pessoa: EDUFPB, 2021. Disponível em: <https://drive.ufpb.br/s/KfTH4f82Wm2snXb#pdfviewer>. Acesso em: 10 out. 2021.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 110, p. 39-66, 2000.

VIEIRA, Fabíola Sulpino *et al.* **Políticas Sociais e Austeridade Fiscal**: como as Políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: CEBES, 2018. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/26808/2/Austeridade.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.