

Financiamento das universidades federais em contexto de crise, contrarreformas e austeridade fiscal

Financiación de las universidades federales en un contexto de crisis, contrarreformas y austeridad fiscal

Lígia Matias de Araújo Silva
Rhoberta Santana de Araújo
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
João Pessoa-Brasil

Resumo

O artigo investiga o financiamento das universidades federais em contexto de crise, contrarreformas do Estado e políticas de austeridade fiscal, no período de 2014 a 2020, baseando-se em revisão de literatura e análise de dados orçamentários extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. O estudo identifica a redução das despesas de custeio e investimentos em 26,77% e 81,95%, respectivamente, o que pode significar o comprometimento da qualidade acadêmica e imposição de maiores sacrifícios à comunidade universitária. Concluiu-se que as políticas de ajuste fiscal reposicionam a disputa do fundo público em benefício do grande capital e que o desmonte do Estado no campo das políticas sociais intensifica as formas de exploração e a precarização do trabalho, e impõe obstáculos ao acesso às universidades públicas.

Palavras-chave: Financiamento da educação superior; Universidades federais; Austeridade fiscal.

Resumen

El artículo investiga el financiamiento de las universidades federales en el contexto de crisis, contrarreformas estatales y políticas de austeridad fiscal, de 2014 a 2020, a partir de una revisión de literatura y análisis de datos presupuestarios extraídos del Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto – SIOP. El estudio identifica una reducción de los gastos de financiación en un 26,77% y un 81,95%, respectivamente, lo que puede suponer comprometer la calidad académica e imponer mayores sacrificios a la comunidad universitaria. Se concluyó que las políticas de ajuste fiscal reposicionan la disputa de los fondos públicos en beneficio del gran capital y que el desmantelamiento del Estado en el campo de las políticas sociales intensifica las formas de explotación y la precariedad del trabajo, e impone obstáculos para el acceso a las universidades públicas.

Palabras clave: Financiamiento de la educación superior; Universidades federales; Austeridad fiscal.

Introdução

A educação superior brasileira participa da dinâmica social de transformações inerentes às sociedades contemporâneas, com avanços e recuos em suas políticas educacionais mediadas pela atuação governamental e pelas forças econômicas e sociais presentes em determinado momento histórico.

A fase de desenvolvimento do sistema de acumulação do capitalismo brasileiro, caracterizada pela predominância do capital financeiro, culminou no amplo processo de Reforma do Estado e das instituições sociais. Pautada “[...] pelo discurso de modernização e racionalização do Estado [...]” (DOURADO, 2002, p. 235), a “reforma” visava ao cumprimento da agenda neoliberal imposta aos países “em desenvolvimento” por organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, inserindo-os “[...] no reordenamento global do capitalismo financeirizado” (REIS, 2015, p. 95).

Os diferentes governos, desde a aprovação da Constituição de 1988, vêm promovendo a redução do papel social do Estado e viabilizando a acumulação do capital, em conformidade com a agenda neoliberal, criando um ambiente de ajuste fiscal com contenção dos gastos públicos, o que implica em sérios prejuízos aos trabalhadores e à população como um todo. Partindo-se deste pressuposto, o presente estudo volta-se para a investigação do financiamento das universidades federais em contexto de crise, de contrarreformas do Estado e de políticas de austeridade fiscal, no período de 2014 a 2020.

Para o desenvolvimento deste artigo recorreu-se à revisão de literatura levantada em repositórios de artigos científicos, no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, referenciando autores que tratam da temática do financiamento da educação superior pública e austeridade fiscal. Parte das discussões teóricas desenvolvidas nas disciplinas obrigatórias e eletivas ofertadas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação do Ensino do Superior, vinculadas à Universidade Federal da Paraíba, serviram de subsídio para o arcabouço teórico-conceitual aqui apresentado.

A outra etapa do desenvolvimento deste trabalho consistiu na análise de dados da execução orçamentária (despesas liquidadas) das universidades federais (incluindo os hospitais universitários) coletados no Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Os valores foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para janeiro de 2021. Também foram coletados dados das

matrículas da educação superior (2014 a 2019) disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que permitiram analisar o movimento de expansão das matrículas no atual cenário de crise e políticas de ajuste fiscal. Os dados coletados foram organizados em tabelas e analisados a partir da estatística descritiva simples.

O trabalho, além da introdução e considerações finais, divide-se em três seções, a saber: a) contextualização do atual cenário de crise, contrarreformas e austeridade, e os possíveis efeitos para as políticas sociais, inclusive para a educação superior pública; b) apresentação da evolução das matrículas da graduação, no período de 2014 a 2019; e c) os efeitos das medidas de austeridade fiscal no financiamento das universidades federais no período de 2014 a 2020.

Crise econômica, austeridade fiscal e contrarreformas

Ao final de 2014, a queda da arrecadação e a piora do resultado fiscal indicavam forte desaceleração da atividade econômica no Brasil. “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).

O declínio econômico foi um dos fatores que contribuíram para a união das forças de oposição ao governo petista em favor da destituição de Dilma Rousseff da presidência da República, fato ocorrido em agosto de 2016, mediante um processo de *impeachment*ⁱ, sob acusações de crimes de responsabilidade por “pedaladas fiscais”ⁱⁱ.

A presidenta Dilma Rousseff, no segundo mandato, abandonou a promessa de guinada à esquerda da sua campanha, nomeando um nome de confiança do mercado para condução do Ministério da Fazenda, Joaquim Levy — o responsável pelo ajustamento do Estado e da política econômica, monetária e fiscal sob a régua dos interesses do mercado. A palavra de ordem era austeridade. Segundo Jinkings (2016), essa estratégia acabou afastando a base social do Partido dos Trabalhadores, recuo que corroborou para o crescimento da direita no país.

Financiamento das universidades federais em contexto de crise, contrarreformas e austeridade fiscal

Ao assumir a presidência, Michel Temer colocou em prática uma agenda política baseada no documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, assinado pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que visava a superação da crise do Governo Federal por “esforço legislativo” para recuperar a economia e o desenvolvimento do país (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

O governo Temer, visando acabar com a suposta gastança realizada nos governos petistas, decidiu intensificar a política de austeridade fiscal, já em curso desde o início do segundo mandato de Dilma. As medidas de austeridade adotadas estrangularam o financiamento público das políticas sociais e, associadas ao desemprego e à precarização das novas morfologias do trabalho, representaram a degradação da reprodução material da vida dos trabalhadores no país (ANTUNES, 2020).

Em dezembro de 2016, o governo aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/55, transformando-se na Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF). A EC 95/2016 limita as despesas públicas primárias aos mesmos valores do ano anterior, corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) por um período de 20 anos, de 2017 a 2036 (BRASIL, 2016).

Segundo Amaral (2016), o NRF impõe limites à expansão da educação superior pública por um longo período e inviabiliza o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014–2024 (Lei 13.005/2014), como, por exemplo, a meta 20 do PNE, que visa ampliar o investimento na educação pública de modo a atingir o equivalente a 7% do PIB no quinto ano (2019) e 10% do PIB até 2024 (BRASIL, 2014). Esta 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 Instituições de Educação Superior (IES) públicas em dobrar as suas matrículas até 2024, algo impossível diante do contexto de limitação de recursos no Novo Regime Fiscal.

Além da EC 95/2016, o governo Temer encaminhou a contrarreforma da previdência social (PEC 287/2016), considerada uma das grandes responsáveis pela crise fiscal. Essa PEC é aprovada no governo Bolsonaro, transformada em Emenda Constitucional nº 103, em 12 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019). A medida altera as regras de cálculo para aposentadoria,

penalizando ainda mais os trabalhadores, os quais terão que prolongar os anos de trabalho e contribuir por mais tempo para terem o benefício assegurado.

Em 2017, o governo encaminhou o Projeto de Lei nº 38/2017, sancionado e instrumentalizado pela Lei nº 13.467 de 2017, que altera as leis trabalhistas, trazendo, 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, 2017).

Além das medidas acima mencionadas, outras foram encaminhadas pelo governo Bolsonaro, dentre elas: PEC 186/2019 (Emergencial), PEC 187/2019, (Revisão dos Fundos) e PEC 188/2019 (Pacto Federativo), denominados “Plano Mais Brasil”. Segundo Araújo, Kato e Chaves (2020, p. 15), o conjunto das PECs estão fundamentadas “[...] numa 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”.

Do pacote de medidas previstas no plano até a conclusão deste texto, apenas a PEC 186/2019 foi aprovada, transformada na Emenda Constitucional nº 109/2021. O instrumento normativo se soma ao rol de ações engendradas pelos poderes executivo e legislativo, cujo escopo é o controle permanente do crescimento das despesas discricionárias e obrigatórias, no âmbito do fundo público.

Ao assumir a presidência para governar o país de 2019 a 2022, Jair Bolsonaro aprofunda as políticas de austeridade articuladas pelo seu Ministro da Economia, Paulo Guedes. A sua agenda de reformas impôs ainda mais restrições aos gastos públicos, beneficiando sobretudo o mercado financeiro, assegurando o pagamento dos juros da dívida pública em detrimento das políticas sociais.

Em sintonia com a política econômica de austeridade e contrarreformas em curso no país, o governo Bolsonaro vem colocando em prática o plano de reformar o Estado iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), que teve continuidade nos governos Lula (2003–2010), Dilma (2011–2016) e Temer (2016–2018). Na perspectiva reformista, o financiamento da educação superior pública adentra na mesma lógica aplicada à economia, ou seja, de racionalização de recursos orçamentários mediante contingenciamentos e cortes nos recursos discricionários.

Financiamento das universidades federais em contexto de crise, contrarreformas e austeridade fiscal

As políticas neoliberais de ajuste fiscal vêm imprimindo uma série de contrarreformas econômicas e sociais com retirada de direitos conquistados pela classe trabalhadora brasileira, além de diminuir os recursos do fundo público para as políticas sociais (saúde, educação, moradia, previdência social etc.). 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. 19). A situação é completamente desfavorável aos trabalhadores devido à regressividade da carga tributária brasileira, que promove a concentração de renda e o aumento das desigualdades sociais.

Em estudo que analisa a centralidade do fundo público no capitalismo contemporâneo, os autores Silva, Barbosa, Azevedo e Pinheiro (2017) afirmam que em tempos de crise, o fundo público é capturado pelo capital para a retomada dos “superlucros” e que os mecanismos utilizados para esse propósito destroem os direitos sociais historicamente constituídos. Segundo os autores, grande parte dos recursos originários do trabalho produtivo, que compõem o fundo público, são drenados para remunerar o capital rentista, cuja principal forma de atuação se dá por meio do endividamento público.

A Tabela 1 apresenta os recursos destinados à função educaçãoⁱⁱⁱ e à dívida pública (juros, encargos, amortização e refinanciamento) no período de 2014 a 2020.

Tabela 1 – Despesas da União com a Dívida Pública e com a Função Educação (2014–2020) – Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA)

Ano	União (a)	Dívida pública (b)	Educação (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
2014	3.167.025.888.739	1.428.764.603.314	149.256.056.667	45,11	4,71
2015	3.113.585.061.685	1.321.188.187.719	152.828.829.677	42,43	4,91
2016	3.191.184.135.011	1.402.125.836.328	148.070.788.754	43,94	4,64
2017	2.899.130.447.080	1.151.044.970.262	149.196.837.113	39,70	5,15
2018	2.971.634.126.693	1.208.360.910.323	138.719.344.524	40,66	4,67
2019	2.962.762.905.229	1.133.957.943.213	133.355.389.575	38,27	4,50
2020	3.704.253.928.392	1.447.553.729.946	122.122.613.324	39,08	3,30
2014–2020 %	16,96%	1,32%	-18,18%	-	-
2014–2020 média %	-	-	-	41,31%	4,55%

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do SIOP – Painel do Orçamento Federal (2021, online).

Conforme a Tabela 1, os governos destinaram, em média, 41,31% do total das despesas da União para o pagamento da dívida pública, de 2014 a 2020. No mesmo período, o

percentual médio de recursos destinados ao pagamento à função educação foi de apenas 4,55%, com redução de 18,18% das despesas pagas no mesmo intervalo: de R\$ 149,256 bilhões, em 2014, para R\$ 122,122 bilhões, em 2020.

De 2014 a 2020 os diferentes governos destinaram, cumulativamente, por meio do orçamento da União, R\$ 9,092 trilhões para o pagamento dos juros, encargos, amortizações e refinanciamento da dívida pública. Isso equivale 9 vezes as despesas destinadas à função educação (R\$ 993,549 bilhões). Desse modo, a dívida pública vem garantido a “valorização/acumulação do capital” em detrimento das políticas sociais, como o financiamento da educação superior pública (REIS, 2015, p. 16).

As seções seguintes apresentam, respectivamente, o movimento de expansão de matrículas na educação superior, de 2014 a 2019, e os resultados da análise da execução dos recursos orçamentários das universidades federais no período de 2014 a 2020.

Educação superior: expansão das matrículas na graduação (2014–2019)

A educação superior brasileira é predominantemente privada. Os dados mais recentes do Censo da Educação Superior revelam que em 2019 havia, no país, 2.608 Instituições de Educação Superior, divididas entre Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), com a rede privada agregando a maior parte das IES do país, cerca de 88% do total (INEP, 2019).

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. Já a rede pública participa com apenas 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, desses, 1,1 milhão de alunos matriculados na graduação estão nas universidades federais (INEP, 2019).

Segundo Mancebo (2017), as políticas voltadas à educação superior que estavam em curso nos governos petistas (Lula e Dilma), sofrem mudanças decorrentes do processo que culminou na destituição da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Conforme a autora, uma das mudanças em curso, decorrente da conjuntura de crise política e econômica, é o refreamento do movimento de expansão de matrículas que vinha sendo conduzido nos governos do Partido dos Trabalhadores.

Financiamento das universidades federais em contexto de crise, contrarreformas e austeridade fiscal

Os dados do INEP, nas Sinopses do Censo da Educação Superior, apontam para um crescimento gradual no total das matrículas na graduação no período de 2014 a 2019: de 7.828.013, em 2014, para 8.603.824, em 2019, que corresponde a um aumento de 9,91%. Nas IES privadas, o percentual de crescimento das matrículas foi de 11,19%, e nas públicas 6,08%.

A Tabela 2 mostra os números das matrículas nos anos de 2009, 2014 e 2019. A partir desses dados, é possível comparar o crescimento das matrículas na graduação entre dois períodos: 2009 a 2014; e 2014 a 2019.

Tabela 2 – Matrículas na graduação por categoria administrativa – Brasil (2009, 2014, 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 pelas autoras a partir do INEP (2020, online).

No primeiro período, que abrange o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma Rousseff (2009–2014), as matrículas cresceram 31,47%, saindo de 5.954.021, em 2009, para 7.828.013, em 2014. Nas IES privadas, as matrículas aumentaram 32,43%, e nas públicas, 28,69%. O crescimento das matrículas no período indicado é explicado pelas políticas de ampliação do acesso à educação superior promovidas por aqueles governos, como o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Os dois últimos programas, o Prouni e o Fies, “[...] constituem mecanismos governamentais de fortalecimento da mercantilização, privatização e financiamento da educação superior brasileira [...]” (CHAVES, REIS, GUIMARÃES, 2018, p. 9).

No segundo período, de 2014 a 2019 — interesse maior deste trabalho —, as matrículas cresceram em um patamar inferior ao do período de 2009 a 2014, evidenciado pelo pequeno crescimento no total das matrículas (9,91%), principalmente nas IES públicas (6,08%) — as mais afetadas em momentos de crise econômica e medidas de ajuste fiscal.

Conforme os dados do INEP, as instituições de educação superior privadas foram responsáveis pela redução das matrículas na modalidade presencial e pelo maior crescimento das matrículas na modalidade EaD, conforme se pode observar na Tabela 3.

Tabela 3 – Matrículas na graduação por modalidade de ensino – Brasil (2014–2019)

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 pelas autoras a partir do INEP (2020, online).

Em 2014, o ensino a distância (EaD) foi responsável por 1.341.842 matrículas na graduação, chegando a 2.450.264 em 2019, um aumento de 82,60% nessa modalidade. Em contrapartida, no mesmo período, ocorreu uma diminuição das matrículas no ensino presencial em 5,13%. Nas IES públicas, as matrículas cresceram nas duas modalidades: 5,54% no ensino presencial e 13,12% no ensino a distância. Nas IES privadas houve uma redução de 9,29% nas matrículas no ensino presencial e um crescimento de 90,66% na modalidade EaD.

O EaD é considerado uma modalidade de ensino vantajosa devido às condições diferenciadas da oferta dos cursos e por ser voltado para uma formação massiva e aligeirada de baixo custo. Segundo Araújo e Jezine (2021), alterações na regulação do ensino a distância, com flexibilização em suas normas, vêm contribuindo para a ampliação das matrículas nessa modalidade, atendendo aos interesses do *lobby* do setor empresarial, que a enxerga como uma alternativa diante da crise econômica dos últimos anos.

A tabela seguinte apresenta a evolução das matrículas nas universidades federais no período de 2014 a 2019.

Tabela 4 – Matrículas na graduação por modalidade de ensino – universidades federais (2014–2019)

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 pelas autoras a partir do INEP (2020, online).

Conforme a Tabela 4, o total de matrículas em cursos de graduação nas universidades federais cresceram 6,50% no período indicado. Observa-se um crescimento de 9,41% nas matrículas no ensino presencial e uma 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 verificou-se uma redução de 0,8% em relação a 2018. O crescimento pouco significativo das matrículas no período analisado pode ser compreendido como o resultado do refreamento do movimento de expansão de matrículas devido ao contexto de crise e ajuste fiscal apontado por Mancebo (2017), conforme observado na Tabela 2.

Financiamento das universidades federais (2014–2020)

A educação pública brasileira é financiada pelo fundo público em todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), a partir de uma tríplice vinculação de recursos financeiros: percentuais de impostos arrecadados, proporção do PIB e salário-educação (exclusivo para a 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 serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino: União, mínimo de 18%; Estados, Distrito Federal e Municípios, mínimo de 25% (BRASIL, 1988).

Na esfera federal, a educação superior pública é financiada pela União. A responsabilidade desse ente federativo é afirmada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Lei nº 9.394/1996), em seu artigo 55, ao apontar 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).

As universidades federais gozam de autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial e obedecem ao princípio da indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme o artigo 207 da Carta Magna (BRASIL, 1988). Contudo, a autonomia dessas instituições não é efetiva devido à dependência das definições orçamentárias do Poder Executivo e da aprovação do Congresso Nacional (AMARAL, 2008).

A principal fonte de recursos das universidades federais é o Tesouro Nacional, chamado de Fundo Público Federal (FPF). Além dessa fonte, há os recursos próprios

arrecadados pela própria instituição mediante a prestação de serviços, aluguéis de prédios, doações, etc., e ainda, os recursos oriundos de contratos e convênios com organismos públicos e/ou privados (AMARAL, 2008).

O financiamento das universidades federais não é considerado um gasto social prioritário, assim como diversas outras políticas sociais. Isso se deve à política de ajuste fiscal que acompanha os sucessivos governos, com base em uma agenda neoliberal que prioriza o capital em detrimento do social.

Sucessivos governos implementaram o ajuste fiscal e reformas, que asseguram o pagamento da dívida pública e a adoção de políticas sociais focalizadas, em detrimento da ampliação significativa dos recursos para políticas de caráter universal. Como decorrência da política adotada, o financiamento das universidades federais, por exemplo, não foi considerado gasto social prioritário (CHAVES, REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 3).

O compromisso com as políticas educacionais voltadas à educação superior pública é renegado em favor da priorização do pagamento da dívida pública, razão pela qual os governos vêm, ao longo dos anos, realizando “reformas” e implementando o ajuste fiscal das contas públicas.

Segundo Leher (2021a), a incorporação da agenda neoliberal ganha mais intensidade no governo Bolsonaro, não apenas com o objetivo exclusivo do viés econômico, mas também pelo aspecto ideológico.

As iniciativas do governo Bolsonaro fazem parte do teatro de operações da ‘guerra cultural’ e, por isso, o ataque à Constituição é também contra a concepção de direitos humanos, de cidadania, os valores advindos do Iluminismo e as concepções democráticas de igualdade que foram contemplados pela Carta de 1988 (LEHER, 2021a, p. 17).

Na campanha das eleições de 2018, enquanto o “Escola Sem Partido” difundia o seu pensamento acerca da doutrinação ideológica nas escolas e universidades públicas, Bolsonaro, adepto desse pensamento, afirmava que as universidades públicas eram espaços de doutrinação de esquerda, onde predominava o “marxismo cultural”, algo a ser combatido e eliminado das instituições de ensino do país. Já na presidência, designou o professor de Ciências Econômicas da Unifesp, Abraham Weintraub, que, 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

Financiamento das universidades federais em contexto de crise, contrarreformas e austeridade fiscal

campanha de detração da Universidade junto à opinião pública. A tática de desmoralização esteve articulada à política de desmonte, afetando diretamente o financiamento público das universidades e institutos federais, a exemplo do bloqueio de 30% dos recursos discricionários dessas instituições, em abril de 2019, com desbloqueio dos recursos, próximo ao final do exercício financeiro. Na ocasião, as instituições foram acusadas de “balbúrdia” e improdutividade.

Em julho de 2019, o MEC, por meio do seu Ministro, propôs um projeto de autofinanciamento para as universidades e institutos federais mediante captação de recursos próprios junto ao mercado, denominado Programa Universidades e Institutos Federais Empreendedoras e Inovadoras, o Future-se, o qual “[...] foi introduzido na agenda do MEC com o preciso objetivo de refuncionalizar universidades e institutos federais [...]” (LEHER, 2021b, p. 14).

O Future-se repercutiu negativamente entre a comunidade universitária, rejeitado pelas instâncias superiores de deliberação das IFES, os Conselhos Universitários. Segundo Araújo, Kato e Chaves (2020), o projeto tem um caráter privatizante, uma lógica gerencialista e de pretensões voltadas ao desmonte do aparelho do Estado como parte do programa ultraliberal do governo Bolsonaro.

O projeto apresentou três versões, sendo encaminhado ao Congresso Nacional em junho de 2020, tramitando como PL 3.076/2020 e encontra-se sem movimentação desde dezembro de 2020. A grande resistência das universidades e institutos federais, bem como o cenário de pandemia da Covid-19 podem ter colaborado para o não andamento da proposta.

A tentativa de “dar mais autonomia” às universidades para que busquem no mercado o seu autofinanciamento é um exemplo da tentativa de retirar a responsabilidade do Estado no financiamento das IES públicas. Com isso, o governo Bolsonaro vem aprofundando o plano de reformar o Estado iniciado na década de 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Desde que assumiu a presidência (2019), as medidas tomadas pelo seu governo, em relação à educação superior, estão fundamentadas em uma agenda ultraconservadora e privatizante.

Em entrevista à TV Brasil, em agosto de 2021, o Ministro da Educação, Milton Ribeiro, afirmou que “a universidade deveria ser para poucos”, referindo-se a sua pouca utilidade na sociedade. Os institutos federais, segundo o Ministro, atenderiam melhor a demanda do

mercado ao ofertarem o ensino técnico, com maiores chances de empregabilidade, ao contrário das universidades (RIBEIRO, 2021).

A política de desmonte da educação superior pública passa pela deliberada redução de recursos do fundo público para as universidades federais, como resultado da política de austeridade fiscal que prioriza o pagamento da dívida pública. Também passa pela concessão de incentivos tributários, via Prouni, a grupos do setor privado da educação superior e o repasse de recursos do fundo público mediante celebração de contratos com estudantes para adentrar no ensino superior privado (Fies).

O período de 2014 a 2020 demarca um período de crises econômica e social, de contrarreformas do Estado e de políticas de ajuste fiscal que impõem diminuição de recursos para a educação superior pública. Os efeitos de tais políticas sobre o financiamento do ensino superior público brasileiro podem ser observados nas análises das despesas liquidadas do orçamento das universidades federais (incluindo os seus hospitais universitários), no período de 2014 a 2020.

Tabela 5 – Recursos destinados às universidades federais (incluindo hospitais universitários) como percentual das despesas da União (2014–2020) – Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA)

Ano	União (a)	Universidades federais (b)	% (b)/(a)
2014	3.210.881.379.986	57.722.049.696	1,80
2015	3.163.904.134.495	58.693.191.766	1,86
2016	3.212.678.335.015	57.768.364.038	1,80
2017	2.924.650.775.976	59.222.661.811	2,02
2018	3.034.440.237.777	59.676.047.394	1,97
2019	3.025.494.747.967	59.901.131.396	1,98
2020	3.771.525.793.636	57.807.369.982	1,53
2014–2020 %	17,46%	0,15%	-
2014–2020 média %	-	-	1,85

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do SIOP – Painel do Orçamento Federal (2021, online).

A Tabela 5 mostra que no período de 2014 a 2020, o governo destinou às universidades, em média, 1,85% do total de despesas da União (despesas liquidadas). Em 2020, esse percentual chegou a 1,53%. O orçamento executado pelas universidades, no período de 2014 a 2020, cresceu apenas 0,15%. O maior volume de recursos orçamentários executados foi no ano de 2019, cujas despesas chegaram a pouco mais de 59,901 bilhões, o que representou um crescimento de 3,78% em relação a 2014.

Financiamento das universidades federais em contexto de crise, contrarreformas e austeridade fiscal

Quando se analisam os recursos orçamentários por Grupo de Natureza da Despesa (GND), observa-se o real impacto da crise do subfinanciamento que acomete as universidades federais, conforme demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6 – Despesas das universidades federais (inclui hospitais universitários) por GND (2014–2020) – Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021 (IPCA)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Total(*)
2014	47.220.888.528	9.018.418.745	1.463.288.176	57.722.049.696
2015	48.919.795.262	8.804.030.728	959.125.017	58.693.191.766
2016	47.837.933.288	8.915.843.700	823.459.465	57.768.364.038
2017	50.574.316.014	8.065.903.969	581.790.201	59.222.661.811
2018	51.263.840.530	8.039.260.115	367.844.473	59.676.047.394
2019	52.014.776.118	7.689.963.219	194.805.633	59.901.131.396
2020	50.933.571.823	6.603.746.049	264.182.077	57.807.369.982
2014–2020 %	7,86%	-26,77%	-81,95%	0,15%

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do SIOP – Painel do Orçamento Federal (2021, online).

(*) O total resulta da soma das despesas com Pessoal e Encargos sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Juros, Encargos, Amortização e Inversões Financeiras.

No período indicado na Tabela 6, observa-se um crescimento de 7,86% nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais (de R\$ 47,220 bilhões, em 2014, para R\$ 50,933 bilhões, em 2020). O percentual médio de recursos destinados a estas despesas corresponde a 85% do total das despesas que a União destina às universidades federais, incluindo os hospitais universitários. O modesto crescimento com pessoal e encargos sociais pode ser explicado pelos aumentos proporcionados pelos Planos de Cargo, Carreira e Remuneração dos trabalhadores que atuam nas universidades federais (docentes e servidores técnico-administrativos). No entanto, é preciso lembrar que os salários destes trabalhadores 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.

No período de análise, destaca-se a redução das despesas classificadas como Outras Despesas Correntes (custeio) e Investimentos. As despesas de custeio saíram de R\$ 9,018 bilhões, em 2014, para R\$ 6,603 bilhões, em 2020, uma redução de 26,77%. As despesas de investimentos tiveram uma redução expressiva de 81,95% (de R\$ 1,463 bilhões, em 2014, para R\$ 264,1 milhões, em 2020).

A redução das despesas de custeio e investimentos compromete um conjunto amplo de objetivos voltados à educação superior pública, dentre eles: ampliação do acesso à educação superior de qualidade; o custeio das despesas que mantêm as instituições em funcionamento (água, energia elétrica, limpeza, segurança, etc.); promoção da expansão das Instituições Federais de Ensino Superior; e o fomento das ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão.

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. O corte de verbas prejudica toda a estrutura universitária e a comunidade que dela participa.

Em março de 2020, diante dos desdobramentos ocasionados pela pandemia da Covid-19, a maioria das universidades suspendeu as atividades presenciais, adotando o trabalho e o ensino remoto. Segundo informações disponibilizadas pelo Ministério da Economia, o trabalho remoto de servidores fez com que o Governo Federal economizasse R\$ 1 bilhão em despesas com energia elétrica, água, esgoto, diárias, passagens e locomoção, auxílio-transporte e adicional noturno, no acumulado de abril a agosto de 2020 (BRASIL, 2020). A economia de recursos é o foco do governo, o qual não tem medido esforços em cortar o máximo de despesas para o atendimento de outras demandas prioritárias, como, por exemplo, o pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida pública, que justifica as contrarreformas em curso.

Considerações finais

As análises realizadas neste estudo mostraram que as políticas de austeridade fiscal do governo brasileiro impactam as políticas sociais, dentre elas, as voltadas à educação superior pública, que inclui o financiamento das universidades federais.

A análise da execução orçamentária das universidades federais (incluindo os hospitais universitários) evidenciou a redução dos recursos de custeio e investimentos na ordem de 26,77% e 81,95%, respectivamente, no período de 2014 a 2020. A redução dos recursos orçamentários acarreta inúmeras dificuldades no âmbito das atividades cotidianas dessas instituições, além de impedir a concretização dos seus projetos de desenvolvimento institucional e o cumprimento da sua função social, formação para a cidadania e para o progresso.

O compromisso com agendas ultraliberais vem retirando direitos e promovendo o aumento das desigualdades sociais. Qual o futuro da educação superior pública se não há expectativas de investimentos públicos? O governo Bolsonaro enxerga a educação superior como algo inservível e desvinculado das necessidades do mercado. O ensino técnico, nessa visão pragmática e utilitarista, seria mais vantajoso na relação custo-benefício.

As políticas de austeridade têm subfinanciado as universidades, e as contrarreformas em curso vêm retirando direitos e impedindo o avanço social e educacional no país. Cabe a resistência, a luta, o debate e a busca por ações que envolvam a sociedade civil, os movimentos sociais, os sindicatos, associações etc. Os envolvidos na luta também devem pressionar o governo e os congressistas para que mudem a direção das políticas que impedem o acesso à educação de qualidade, a saúde, segurança, e tantos outros direitos necessários a uma vida digna.

A investigação conclui que as políticas de austeridade fiscal beneficiam o grande capital. O desmonte do Estado no campo das políticas sociais intensifica as formas de exploração e a precarização do trabalho, trazendo obstáculos para o acesso à universidade pública. O esvaziamento do pacto constitucional republicano de 1988, cujos desdobramentos são de todo desconhecidos, requer o aprofundamento dos estudos que instrumentalizem as lutas sociais em defesa dos interesses da classe trabalhadora e do projeto de educação pública socialmente referenciada.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: Desafios e ações. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

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, set./dez. 2016.

ANTUNES, Ricardo. (Org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. Tradução Murillo van der Laan e Marco Gonsales. São Paulo: Boitempo, 2020.

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

ARAÚJO, Rhoberta Santana de; 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, jan./dez. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

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, 16 dez. 2016.

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

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, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. 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 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2017.

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

BRASIL. Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento. **Painel do Orçamento Federal**. 2021. Disponível em: <https://www.siof.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em 2 de setembro de 2021.

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

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, set. 2002.

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, jun. 2017.

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.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE: contas nacionais trimestrais. Indicadores de Volume e Valores Correntes**. Outubro/dezembro 2015a. Disponível

Financiamento das universidades federais em contexto de crise, contrarreformas e austeridade fiscal

em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2015_4tri.pdf. Acesso em: 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_cade_rno.pdf. Acesso em: 17 set. 2021.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 20 set. 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.

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, abr. 2021a.

LEHER, Roberto. Universidade pública federal brasileira: future-se e “guerra cultural” como expressões da autocracia burguesa. **Educação & Sociedade**, v. 42, p. 1-19, 2021b.

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

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2015. 225f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

RIBEIRO, Milton. Entrevista. Ministro da Educação defende que universidade seja 'para poucos'. **G1 Educação**. Agosto 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/10/ministro-da-educacao-defende-que-universidade-seja-para-poucos.ghtml>. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

SILVA, Giselle Souza da; BARBOSA, Isabel Cristina Lopes; AZEVEDO, Edite Alves; PINHEIRO, Hugo Cordeiro Mota. Fundo público e a usurpação dos direitos do trabalho na atualidade. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 623-640, 2017.

Notas

- ⁱ O *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff é considerado um golpe de Estado articulado por congressistas opositores do governo, mídia e outros setores da sociedade insatisfeitos com a política do Partido dos Trabalhadores. A respeito, ver Jinkings (2016).
- ⁱⁱ Termo utilizado para se referir ao atraso do repasse de recursos do Tesouro Nacional para instituições financeiras a fim de cumprir com as metas fiscais, resultando no endividamento da União junto a estas entidades.
- ⁱⁱⁱ Contabiliza todas as despesas do governo com educação que vão além das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) listadas na LDB de 1996.

Sobre os autores

Lígia Matias de Araújo Silva

Mestranda em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Integra o Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior e Sociedade (GEPESS). E-mail: ligiamatias7@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1995-2242>.

Rhoberta Santana de Araújo

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora do Magistério Superior da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Departamento de Habilitações Pedagógicas. Integra o Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior e Sociedade (GEPESS). E-mail: rhoberta.araujo@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8881-0766>.

Recebido em: 30/01/2022

Aceito para publicação em: 09/05/2022