

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM  
EDUCAÇÃO

VALÉRIA GOUVEIA DO CARMO FERREIRA

O CONTINGENCIAMENTO COMO UM FATOR DO DESFINANCIAMENTO DAS  
UNIVERSIDADES FEDERAIS: UM ESTUDO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
GOIÁS (2011-2022)

GOIÂNIA-GO

2023

VALÉRIA GOUVEIA DO CARMO FERREIRA

O CONTINGENCIAMENTO COMO UM FATOR DO DESFINANCIAMENTO DAS  
UNIVERSIDADES FEDERAIS: UM ESTUDO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
GOIÁS (2011-2022)

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora, em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Instituições Educacionais

Área de Concentração: Educação

GOIÂNIA-GO

2023

## Ficha Catalográfica

F383c Ferreira, Valéria Gouveia do Carmo

O contingenciamento como um fator do desfinanciamento das universidades federais : um estudo da Universidade Federal de Goiás (2011-2022) / Valéria Gouveia do Carmo Ferreira.-- 2023.

288 f. : il.

Texto em português, com resumo em inglês.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Maria Cristina das Graças D. Mesquita.

Tese (doutorado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Escola de Formação de Professores e Humanidades, Goiânia, 2023.

Inclui referências: f. 259-280.

1. Universidade Federal de Goiás. 2. Ensino superior e Estado. 3. Neoliberalismo. 4. Universidades e faculdades públicas. I. Mesquita, Maria Cristina das Graças Dutra. II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás - Programa de Pós-Graduação em Educação - 16/08/2023. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 378.014.543(043)



**PUC  
GOIÁS**

Pró-Retoria de Pós-Graduação e Pesquisa – PROPE  
Coordenação de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – CPGSS  
Escola de Formação de Professores e Humanidades - EFPH

**O CONTINGENCIAMENTO COMO UM FATOR DO DESFINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: UM ESTUDO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (2011-2022)**

Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, aprovada em 16 de agosto de 2023.

*Valeria Gouveia do Carmo Ferreira*  
**VALERIA GOUVEIA DO CARMO FERREIRA**

BANCA EXAMINADORA

*Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita*  
\_\_\_\_\_  
Profa. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita / PUC Goiás (Presidente)

*Renato Barros de Almeida*  
\_\_\_\_\_  
Dr. Renato Barros de Almeida / PUC Goiás

*Raquel Aparecida Marra da Madeira Freitas*  
\_\_\_\_\_  
Dra. Raquel Aparecida Marra da Madeira Freitas / PUC Goiás

*Jarbas de Paula Machado*  
\_\_\_\_\_  
Dr. Jarbas de Paula Machado / UEG

*Nelson Cardoso Amaral*  
\_\_\_\_\_  
Dr. Nelson Cardoso Amaral / UFG

\_\_\_\_\_  
Dra. Maria Esperança Fernandes Carneiro / PUC Goiás (Suplente)

\_\_\_\_\_  
Dr. Rodrigo Roncato Marques Anes / UEG (Suplente)

Dedico essa tese a meu amado esposo, Luís Carlos, pelo apoio incondicional em todos os meus projetos pessoais e profissionais e a meu filho Vitor Hugo.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus, sem Ele nada é ou será possível.

À minha família pela compreensão por minhas ausências e pelo apoio incondicional aos meus projetos.

À minha orientadora, professora Dra. Maria Cristina, por ter acreditado em uma aluna que tinha mais brilho nos olhos e vontade de aprender do que conhecimento da educação superior pública brasileira. Obrigada pelo seu profissionalismo, compromisso, paciência e sua leveza de alma. Obrigada por tornar-se uma amiga, sem deixar de lado o seu olhar atento de mestra. Tenha certeza que os aprendizados que obtive em cada orientação levarei para a vida. Não há palavras para agradecer a sua importância e dedicação no meu aprendizado. Obrigada por tanto!

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-GO, pelo aprendizado e pelas ricas contribuições e discussões.

Aos colegas do PPGE da PUC-GO, Turma 2020, pelo alento de alegria na convivência remota e na escrita solitária permeada de incertezas em um período pandêmico.

Aos meus amigos e colegas de trabalho e em especial ao colega de trabalho Eric pela ajuda na elaboração dos gráficos dessa pesquisa e à colega Cássia, pela ajuda nas explicações e nas análises sobre o orçamento público da UFG. Vocês fizeram parte da construção da minha trajetória profissional.

Aos professores: Dr. Jarbas, Dra. Raquel, Dr. Renato e Dr. Nelson que, gentilmente, aceitaram o convite para compor as Bancas de Qualificação e Defesa. Minha gratidão pelas ricas contribuições e aprendizado.

Enfim, a todos que, direta e indiretamente, contribuíram para este texto de mais de duzentas páginas. Muito obrigada!

“É no problema da educação que assenta o grande segredo do aperfeiçoamento da  
humanidade”.

Immanuel Kant

## RESUMO

Esta tese integra os estudos realizados na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Instituições Educacionais da PUC Goiás. Analisamos o contingenciamento tendo como fator principal o processo do desfinanciamento das Universidades Federais ocorridos na Universidade Federal de Goiás (UFG), tendo como fio condutor as políticas de governos implementadas no Brasil no marco temporal 2011-2022. A questão que esta tese buscou responder é se o contingenciamento de recursos das Universidades Federais foi um fator do desfinanciamento da UFG. O objetivo geral foi identificar, interpretar e analisar o contingenciamento de recursos na UFG e sua relação com uma política que vem desfinanciando a educação superior no Brasil. Como objetivos específicos foram definidos como relacionar as premissas neoliberais e suas influências nas políticas públicas para a educação Superior no Brasil, compreender o processo de expansão da educação superior no Brasil, enquanto ação governamental, identificar a lógica do financiamento da educação superior no Brasil, a partir do movimento histórico, econômico e social que se materializa nas políticas públicas, mapear, comparar e analisar os dados orçamentários oriundos de recursos da União no período 2011 a 2022 para a UFG e identificar os contingenciamentos ocorridos na análise desta implicação, a partir das informações descritas sobre as instituições de Ensino Superior (IES), nas informações orçamentárias disponibilizadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e nos dados disponibilizados nos Relatórios Integrados de Gestão da UFG. Como aporte teórico foram utilizados autores contemporâneos como: Amaral (2003; 2016; 2017; 2020; 2021 e 2022), Bianchetti (1999), Freitas (2018 e 2020); Frigotto (1999); Gadotti (1990 e 2001); Giacomoni (2010 e 2017) e autores clássicos como: Bobbio (1998); Locke (1978); Marx e Engels (1977; 1986 e 2001), dentre outros. Baseamos nossas análises nas premissas do materialismo histórico-dialético e empregamos como metodologia a pesquisa empírica e documental. Foram analisadas as políticas de governos com viés neoliberal que se firmaram e foram responsáveis pela aproximação da educação superior no processo de naturalização entre o conhecimento e o mercado educacional, bem como a disputa pelo fundo público, sobretudo pelas IES privadas que detêm a maior oferta de vagas e matrículas na educação superior. Este arcabouço político marcou um período de consolidação das políticas neoliberais no Brasil que se refletiram posteriormente nos cortes orçamentários da educação superior. As análises dos cortes contínuos infligidos na educação, emolduraram uma realidade de incertezas e de inseguranças colocando em risco a capacidade de manutenção da própria universidade pública. A falta de orçamentos públicos trouxe à discussão aspectos da gratuidade da universidade pública e versou contra a autonomia e a liberdade de pensamento da comunidade universitária e a liberdade de cátedra. Para empreender um estudo de caso em profundidade os resultados mostraram que os cortes orçamentários e financeiros ocorridos de 2011 a 2015 (este último ano com o maior contingenciamento observado), serviram de justificativa para o desfinanciamento da educação superior nos anos seguintes. Os resultados observados e identificados configuraram um período de perdas orçamentárias significativas para a UFG que se refletiu no planejamento institucional, limitando e inviabilizando a gestão administrativa da Universidade. Estes resultados revelaram a importância do fortalecimento da autonomia universitária frente às políticas governamentais austericidas, que se apresentaram contra a continuidade da educação superior pública e que podem conduzir ao seu desaparecimento.



**Palavras-chave:** Contingenciamento de Recursos; Desfinanciamento; Financiamento da Educação Superior; Políticas Governamentais; Políticas Neoliberais.

## ABSTRACT

This thesis integrates the studies carried out in the State, Policies and Educational Institutions Research Line at PUC Goiás. We analyzed the contingency having as its main factor the process of defunding on Federal Universities that occurred at the Federal University of Goiás (UFG), having as a guiding thread the government policies implemented in Brazil in the 2011-2022 time frame. The question that this thesis sought to answer is whether the resource constraints of Federal Universities were a factor in the defunding of UFG. The general objective was to identify, interpret and analyze the resource constraints at UFG and its relationship with a policy that has been defunding higher education in Brazil. The specific objectives were defined as relating neoliberal premises and their influences on public policies for higher education in Brazil, understanding the process of expansion of higher education in Brazil, as a governmental action, identifying the logic of financing higher education in Brazil, based on the historical, economic and social movement that materializes in public policies, mapping, comparing and analyzing the budgetary data originated from Union resources in the period 2011 to 2022 for the UFG and identify the contingencies that occurred in the analysis of this implication, based on the information described about Higher Education Institutions (HEIs), in the budgetary information available in the Integrated Planning and Budget System (SIOP) and in the data available in UFG Integrated Management Reports. Contemporary authors were used as theoretical support, such as: Amaral (2003; 2016; 2017; 2020; 2021 and 2022), Bianchetti (1999), Freitas (2018 and 2020); Frigotto (1999); Gadotti (1990 and 2001); Giacomoni (2010 and 2017) and classic authors such as: Bobbio (1998); Locke (1978); Marx and Engels (1977;1986 and 2001), among others. We based our analyzes on the premises of historical-dialectical materialism and used empirical and documentary research as a methodology. We analyzed the policies of governments with a neoliberal bias that established themselves and were responsible for bringing higher education closer to the process of naturalization between knowledge and the educational market, as well as the dispute over public funds, especially for private HEIs that have the largest supply of vacancies and enrollments in higher education. This political framework marked a period of consolidation of neoliberal policies in Brazil, which were later reflected in higher education budget cuts. Analyzes of the continuous cuts inflicted on education framed a reality of uncertainty and insecurity, putting the maintenance capacity of the public university itself at risk. The lack of public budgets brought aspects of the free nature of public universities into discussion and went against the autonomy and freedom of thought of the university community and the freedom of professorship. To undertake an in-depth case study, the results showed that the budget and financial cuts that occurred from 2011 to 2015 (this last year with the largest contingency observed), served as a justification for the defunding of higher education in the following years. The observed and identified results constituted a period of significant budgetary losses for UFG, which was reflected in institutional planning, limiting and making the University's administrative management unfeasible. These results revealed the importance of strengthening university autonomy in the face of austerity government policies, which oppose the continuity of public higher education and which could lead to its disappearance.

**Keywords:** Resource Contingency; Defunding; Higher Education Financing; Government Policies; Neoliberal Policies.

## LISTA DE FLUXOGRAMAS

**FLUXOGRAMA 01- Fluxo dos achados quantitativos de material bibliográfico disponibilizado no Catálogo de Teses e Dissertações da Plataforma (CAPES)**  
.....28

**FLUXOGRAMA 02- Fluxo dos achados quantitativos de material bibliográfico disponibilizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**  
.....31

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01-Evolução do número de Instituições da educação superior (Graduação) por tipo de unidades administrativas (IES)- 2011 a 2021 .....	103
GRÁFICO 02- Comparação entre as matrículas da rede pública e rede privada. Cursos de graduação presencial e à distância do ensino superior- 2011 a 2021 .....	106
GRÁFICO 03- Expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia- IFS .....	124
GRÁFICO 04 - Total de universidades federais por ano .....	128
GRÁFICO 05 - Universidades federais (UFS) - historicização decenal (Porcentagem) .....	131
GRÁFICO 06 - Ações, valores aprovados pelo Congresso Nacional, vetos presidenciais e os percentuais de corte no orçamento 2022 (INV = Investimentos; ODC= Outras Despesas Correntes – .....	149
GRÁFICO 07 - Graduação x Renda familiar per capita mensal do aluno UFG	188
GRÁFICO 08 - Números de alunos matriculados por curso presencial de Graduação na UFG- 2023 .....	189
GRÁFICO 09 - Classificação dos estudantes: Raça x Sexo UFG- 2022 .....	191
GRÁFICO 10 - Somatório GD'S – dotação autorizada x crédito empenhado – UFG (2011 a 2022) (valor R\$) .....	211
GRÁFICO 11 - Somatório dotação autorizada e crédito empenhado no grupo de Despesa – Grupo GD3 (ODC-Custeio) - UFG- 2011 a 2022 (valor-R\$) .....	217
GRÁFICO 12 - Dotação autorizada e crédito empenhado no grupo de despesa – Grupo GD4 (INV) – Capital – Percentual executado investimentos- UFG- 2011 a 2022(R\$) .....	220
GRÁFICO 13 - Somatório GD's (GD1, GD3 e GD4) – Empenhos emitidos x liquidados UFG (2011 a 2022). Percentual liquidado (valor: R\$) .....	227
GRÁFICO 14- Crédito empenhado e liquidado por grupo de despesa. Grupo GD3 (ODC) – Custeio – 2011 a 2022 UFG. Porcentagem do valor liquidado GD3 (valor R\$) .....	231
GRÁFICO 15 - Empenho emitido e liquidado por grupo de despesa – Grupo Capital (INV) – Investimento – UFG- 2011 a 2022- Porcentagem do valor liquidado GD4. (valor- R\$) .....	236
GRÁFICO 16 – Somatório GD 1 - Dotação autorizada x empenhos emitidos X liquidados – Pessoal e encargos da folha UFG (2011 a 2022) (valor- R\$) .....	242

## LISTA DE INFOGRÁFICOS

<b>INFOGRÁFICO 01 – Processo orçamentário- construção do PPA no Brasil ..</b>	<b>155</b>
<b>INFOGRÁFICO 02 – Peças do planejamento orçamentário .....</b>	<b>157</b>
<b>INFOGRÁFICO 03 – Ciclo integrado de planejamento e orçamento .....</b>	<b>158</b>
<b>INFOGRÁFICO 04 – Organograma da administração central da UFG .....</b>	<b>184</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 01: Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFS), por regiões – Brasil .....</b>	<b>119</b>
<b>QUADRO 02: Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano por ano de criação dos seus Campi .....</b>	<b>122</b>
<b>QUADRO 03: Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás por ano de criação dos seus Campi .....</b>	<b>123</b>
<b>QUADRO 04: Universidades federais por regiões e ano de criação – Brasil.....</b>	<b>125</b>

## LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Evolução da educação superior no Brasil -graduação <sup>1</sup> – instituições de ensino superior públicas e privadas (IES), presenciais e a distância- 2011 a 2021 .....	104
TABELA 02 – Números de matrículas em cursos de graduação presencial e à distância no ensino superior no Brasil por categoria administrativa (2011 – 2021) .....	105
TABELA 03 – Expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFS .....	124
TABELA 04 – Evolução cronológica (decenal) de criação das UFS .....	130
TABELA 05 – Ações, valores aprovados pelo Congresso Nacional, vetos presidenciais e os percentuais de corte no Orçamento 2022 <sup>2</sup> (INV = Investimentos; ODC= Outras Despesas Correntes) .....	147
TABELA 06 – Cursos de pós-graduação classificados: por área de estudos e conceitos na UFG .....	192
TABELA 07 – Classe funcional x formação – servidores efetivos da UFG- 2022... .....	194
TABELA 08 – Empregados terceirizados UFG- classificados por áreas de trabalho/funções- 2022 .....	195
TABELA 09 – Dotação atual e empenhada- UFG – (2011-2022) .....	201
TABELA 10 – Diferença entre dotação e empenho- UFG (2011-2022) .....	202
TABELA 11 – Valores bloqueados e desbloqueados da UFG e períodos- UFG- (2011-2022).....	203
TABELA 12– Resposta da UFG – contingenciamento (2011-2022) .....	203
TABELA 13– Resposta da UFG - crédito empenhado e valor não executado por GND - - .....	205
TABELA 14 – Dotação autorizada e crédito empenhado. Grupos de despesas: GD1, GD3 e GD4 – UFG (valor-R\$) .....	212
TABELA 15 – Diferença entre a dotação autorizada e crédito empenhado – valores não empenhados no percentual /ano. Grupo de despesa: GD1, GD3 e GD4 – UFG (valor- R\$) .....	213
TABELA 16 – Dotação autorizada e crédito empenhado. Grupo de despesa custeio (GD3) – UFG (valor- R\$) .....	218
TABELA 17 – Diferença entre a dotação autorizada / crédito empenhado - percentual não empenhado/ano. Grupo de Despesa: GD3 (ODC- Custeio) UFG (valor- R\$) .....	219
TABELA 18 – Dotação autorizada e crédito empenhado. Grupo de despesa capital (GD4) – UFG (valor- R\$) .....	221
TABELA 19 – Diferença entre a dotação autorizada /empenhada - valores não executados. Percentual não executado/ano. Grupo de despesa GD 4 (INV) UFG (valor- R\$) .....	222
TABELA 20 –Empenho emitido x liquidado. Grupos (GD1; GD3 e GD4) – UFG (valor- R\$) .....	227
TABELA 21 – Diferença entre o empenho emitidos e liquidados. Percentual Não Liquidado/ano. Grupos de Despesas: GD1, GD3 e GD4 UFG (valor- R\$) .....	228

---



<b>TABELA 22 – Empenho emitido x liquidado. Grupo de Despesa: GD3 (ODC-Custeio) UFG (valor- R\$)</b> .....	<b>232</b>
<b>TABELA 23 –Diferença entre os empenhos emitidos e liquidados. Percentual não liquidado/ano. Grupo GD3 (ODC). UFG– Custeio – 2011 a 2022 (valor- R\$)</b> .....	<b>233</b>
<b>TABELA 24 – Empenho emitido x Liquidado - Grupo de Despesa: GD4 (INV-Capital) UFG (valor- R\$)</b> .....	<b>238</b>
<b>TABELA 25 – Diferença entre os valores empenhos emitidos e não liquidados- Percentual não liquidado/ano. Grupo de Despesa GD4 (INV) UFG (valor- R\$)</b> .....	<b>239</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ABE	-Associação Brasileira de Educação
ABMES	-Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ADCT	-Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	-Advocacia Geral da União
ANDIFES	-Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANPAE	-Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BB	-Banco do Brasil
BM	-Banco Mundial
BNDES	-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACs	-Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAIXA	-Caixa Econômica Federal
CEDES	-Centro de Estudos e Debates Estratégico
CEFETS	-Centro Federais de Educação Tecnológica
CEPAL	-Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFT-E	-Certificados Financeiros do Tesouro- Série E
CGU	-Controladoria Geral da União
CLT	-Consolidação das Lei do Trabalho
CME	-Conselho Municipal de Educação
CN	-Congresso Nacional
CNE	-Conselho Nacional de Educação
COFINS	-Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COGNA	-Kroton Educacional S.A
CONAE	-Conferência Nacional da Educação
CONFIES	-Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica
CONIF	-Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CREDUC	-Programa de Crédito Educativo
CSLL	-Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
DCE	-Diretório Central dos Estudantes
DRU	-Desvinculação das Receitas da União

EC	-Emenda Constitucional 10
ENADE	-Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	-Exame Nacional de Curso
ENEM	-Exame Nacional de Ensino Médio
EPT	-Educação Profissional e Tecnológica
ESG	-Escola Superior de Guerra
FGEDUCA	- Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FIES	-Fundo de Financiamento Estudantil
FINEDUCA	-Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDCT	-Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GD	- Grupo de Despesas
GD1	- Grupo de Despesas (Pessoal e encargos da Folha de Pagamento)
GD2	-Grupo de Despesas (Custeio/Manutenção)
GD3	-Grupo de Despesas (Capital/Investimentos)
GEPG	-Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação
GPE	-Grau de Participação Estudantil
HU	-Hospital Universitário
IBGE	-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	-Instituto de Ensino Superior
IFES	-Institutos Federais de Ensino Superior
IFS	-Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INEP	-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPS	-Instituto Nacional de Previdência Social
IPCA	-Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IQCD	-Indicadores de Qualificação do Corpo Docente
IRPJ	-Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
JEAD	-Juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas
LDB	-Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	-Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA	-Lei Orçamentaria Anual
LOM	-Lei Orgânica Municipal
LRF	-Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE	-Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	-Ministério da Educação
NRF	-Novo Regime Fiscal
OCC	-Orçamento de Outros Custeios e Capital
OCDE	-Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODC	-Outras despesas Correntes
OMS	-Organização Mundial da Saúde
ONGS	-Organizações Sociais
OSs	-Organizações Sociais Sem Fins Lucrativos
PASEP	-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDRAE	-Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC	-Proposta de Emenda à Constituição
PIB	-Produto Interno Bruto
PIS	-Programa de Integração Social
PL	-Partido Liberal
PLOA	-Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNE	-Plano Nacional de Educação
PPA	-Plano Plurianual
PPPs	-Parcerias Público Privadas
ProUni	-Programa Universidade Para Todos
PT	-Partido dos Trabalhadores
RAP	-Restos a Pagar
REUNI	-Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SECOM	- Secretaria de Comunicação da UFG
SENAC	-Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	-Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETEC	-Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIOP	-Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIAFI	-Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAPE	-Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SINAES	-Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNE	-Sistema Nacional de Educação
SOF	-Secretaria de Orçamento Federal

SPE	-Sociedade de Propósito Específico
SRF	-Secretaria da Receita Federal do Brasil
TCU	-Tribunal de Contas da União
TED	-Termo de Execução Descentralizada
TLM	-Taxa Líquida de Matrícula
TLMA	-Taxa Líquida de Matrícula Ajustada
TSQ	-Taxa de Sucesso na Graduação
UCG	-Universidade Católica de Goiás
UFG	-Universidade Federal de Goiás
UFS	-Universidades Federais
UNEPS	-Unidades de Ensino descentralizadas
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>24</b>
<b>CAPÍTULO I- A INFLUÊNCIA E A CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL NO CONTEXTO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA</b> .....	<b>42</b>
1.1 Política e seus significados .....	42
1.2 A Construção das premissas do liberalismo, do keynesianismo e do neoliberalismo .....	51
1.2.1 Premissas liberais .....	51
1.2.2 Teoria keynesiana .....	55
1.2.3 Premissas neoliberais .....	62
1.3 Neoliberalismo na educação brasileira apresentadas no contexto legal das reformas da educação superior.....	67
1.3.1 Bases da construção da reforma universitária no Brasil .....	71
1.3.2 LDB Lei 9.394/1996- construção das bases da educação nacional.....	76
1.3.3 O novo regime fiscal (EC 95) e a implantação das medidas desestruturantes no Brasil- .....	78
1.3.4 Definições e Reflexões sobre o Projeto “Future-se” .....	84
<b>CAPÍTULO II - O PROCESSO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR</b> .....	<b>96</b>
2.1 Políticas públicas no contexto da expansão da educação superior .....	96
2.1.1 Aspectos da expansão: Fies e ProUni no PNE .....	96
2.2 Dados da educação superior pública: historicização e contexto atual .....	101
2.2.1 As legislações na construção da autonomia e identidade da educação superior .....	109
2.3 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFS): expansão nos governos democráticos .....	118
2.4 As universidades federais no Brasil .....	124
<b>CAPÍTULO III - O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL. INFORMAÇÕES PRELIMINARES DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA CONSTRUÇÃO LEGAL..</b>	<b>138</b>
3.1 Análise das iniciativas governamentais desconstituintes no Brasil .....	138
3.2 Modelo orçamentário brasileiro: entendendo as leis orçamentárias.....	150
3.3 O Contingenciamento e os cortes: conceitos e limites .....	173
<b>CAPÍTULO IV - FATORES DO PROCESSO DE CONTINGENCIAMENTO E DO DESFINANCIAMENTO DE RECURSOS NA UFG</b> .....	<b>180</b>
4.1 A Universidade Federal de Goiás: um pouco do processo histórico .....	180
4.2 Contexto organizacional da UFG a partir dos seus dados .....	181

4.3 Aportes orçamentários recebidos e contingenciamentos aplicados na UFG: uma análise temporal de 2011 a 2022 .....	197
4.3.1 Fatores do contingenciamento de recursos na UFG .....	209
4.3.2 Fatores do desfinanciamento de recursos na UFG .....	223
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>244</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>259</b>
<b>APÊNDICE 01 - QUESTIONÁRIO -01 APRESENTADO A UFG .....</b>	<b>281</b>
<b>APÊNDICE 02 - TABELA 01- DOTAÇÃO AUTORIZADA E EMPENHADA. DADOS APRESENTADOS A UFG (2011- 2022) .....</b>	<b>282</b>
<b>APÊNDICE 03 - TABELA 02- DIFERENÇA ENTRE DOTAÇÃO E EMPENHO – DADOS APRESENTADOS A UFG (2011-2022) .....</b>	<b>283</b>
<b>APÊNDICE 04 - TABELA 03 – APRESENTADA A UFG – DIFERENÇA ENTRE A DOTAÇÃO E EMPENHO – DADOS DO BLOQUEIO E DESBLOQUEIO APRESENTADO A UFG (2011 a 2022) .....</b>	<b>284</b>
<b>ANEXO 01 – QUESTIONÁRIO 01 – RESPOSTAS DA UFG AS QUESTÕES APRESENTADAS – .....</b>	<b>285</b>
<b>ANEXO 02 - TABELA 02- RESPOSTA DA UFG – DIFERENÇA ENTRE DOTAÇÃO E EMPENHO.....</b>	<b>286</b>
<b>ANEXO 03 – PLANILHA 01 – RESPOSTA DA UFG- VALORES DA DIVERGÊNCIA ENTRE AUTORIZADOS E EMPENHADOS POR GRUPO DE DESPESA .....</b>	<b>287</b>

## INTRODUÇÃO

O tema abordado nesta pesquisa é o financiamento da Educação Superior. Dentro desta temática mais ampla o foco desta pesquisa recai sobre identificar, interpretar e analisar o contingenciamento de recursos como fator do desfinanciamento da educação superior tomando como objeto a Universidade Federal de Goiás, no período de 2011 a 2022.

O trabalho tem natureza quantiquantitativa com características exploratórias. Apóia-se, para isso, no estudo das políticas públicas instituídas nos governos dentro do período de análise e complementadas por um eixo quantitativo a partir dos dados disponibilizados no Censo da Educação Superior, nas informações descritas sobre as Instituições de Ensino Superior (IES), nas informações orçamentárias disponibilizadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e nos dados disponibilizados nos Relatórios Integrados de Gestão da UFG.

O Ministério da Educação é o órgão responsável por colocar em curso as políticas educacionais do Governo Federal cabendo à União a coordenação da Política Nacional da Educação. O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 13.005/2014, de 25 de junho de 2014, tem vigência de dez anos e determina as diretrizes, as metas e as estratégias para a política educacional. No Brasil a política educacional tornou-se um elemento de normatização do Estado e envolve interesses políticos diversos. A principal fonte de implementação da educação nacional e das políticas que assim as definem é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) instituída naquele momento histórico pela Lei n. 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. A maior parte dos recursos federais para educação e que são direcionados a educação superior, objeto desse estudo, chegam através da sua própria rede de atendimento e por meio dos seus diversos níveis e sistemas previstos e estabelecidos em legislação.

Do ponto de vista profissional, contribuiu para a definição da UFG como instituição a ser analisada o fato da pesquisadora possuir uma trajetória profissional neste IES, atuando desde 2008 como Tecnóloga de Gestão na Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) da UFG na área de gestão das aquisições do órgão que é responsável, entre outras funções, pelas aquisições, pelos contratos e pelo gerenciamento das obras públicas e a gestão do espaço físico da Universidade. Dessa forma foi possível verificar, nesse período, que o envio das dotações orçamentárias,



feito em sua maioria pela União (recursos orçamentários), tem na sua constituição uma difícil execução orçamentária, parte porque muitos destes recursos precisam ser executados dentro do exercício anual, completando todos os seus estágios contábeis: empenho, liquidação e o pagamento. E, parte porque devem atendimento à Lei de Licitações atual (Lei 8.666/1993<sup>1</sup>). Esta Lei traz no seu bojo instrumentos legais e burocráticos e tem direcionado a um processo, muitas vezes, moroso da gestão aquisitiva o que faz com que alguns recursos orçamentários possam não se concluir nas suas diversas fases estabelecidas nos estágios legais contábeis.

O fato de atuar profissionalmente, desde 2008, no setor de licitações e contratos da UFG permitiu-me entender e compreender as tramitações legais e burocráticas aquisitivas e de gestão interna e técnica da Universidade. A partir dessa percepção surgiu a imperativa necessidade de empreender estudos que levassem a abrangência, amplificada no âmbito do financiamento do ensino superior, com ênfase na análise do contingenciamento de recursos públicos.

Em dezembro de 2019, na província de Wuhan, na China, e no Brasil em março de 2020, momento em que esta pesquisa de doutoramento já estava em curso, foi deflagrada no mundo uma doença infecciosa desconhecida e que se mostrou de grande letalidade sendo classificada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como pandemia mundial. A doença foi ocasionada pelo vírus da família SARS - CoV-2 e ficou conhecida popularmente como Coronavírus (Covid 19)<sup>2</sup>.

A Covid 19 foi responsável por milhões de mortes no mundo. No Brasil os dados apresentados pelas Secretarias Estaduais de Saúde oficiais apontavam, em 11 janeiro

---

<sup>1</sup> A pesquisa foi realizada sob a égide da Lei n. 8.666/93 em vigência final do dia 31/03/2023. A nova lei de Licitações de Contratos Administrativos Lei n. 14.133/2020 entraria em vigor a partir de 01/04/2023, mas na data anterior ao dia 31 de março de 2023, o Governo Federal prorrogou a Lei n. 8.666/93 através da Medida Provisória n. 1.167/2023. A Lei 8.666/93 passou a vigorar até a data do dia 29/12/2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.167-de-31-de-marco-de-2023-474433706>. Acesso em: 31 mar. 2023.

<sup>2</sup> O novo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, causador da doença COVID-19, foi detectado em 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, na China. Em 9 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) confirmou a circulação do novo coronavírus. No dia seguinte, a primeira sequência do SARS-CoV-2 foi publicada por pesquisadores chineses. Em 16 de janeiro, foi notificada a primeira importação em território japonês. No dia 21 de janeiro, os Estados Unidos reportaram seu primeiro caso importado. Em 30 de janeiro, a OMS declarou a epidemia uma emergência internacional (PHEIC). Ao final do mês de janeiro, diversos países já haviam confirmado importações de caso, incluindo Estados Unidos, Canadá e Austrália. No Brasil, em 7 de fevereiro, havia 9 casos em investigação, mas sem registros de casos confirmados. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/sHYgrSsxqKTZNK6rJVpRxQL/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 07 nov. 2021.

de 2023, o total de 694.985 óbitos<sup>3</sup>. O registro faz-se necessário para que a pesquisa apresentada produza também dados pontuais que poderão ser usados em futuros trabalhos acadêmicos em outras áreas de estudo e, notadamente, nas políticas sociais de saúde.

Nessa pesquisa, a pandemia não foi fator impeditivo para a coleta de informações, pois os dados necessários e relevantes para resposta à questão levantada para investigação consistiam em dados públicos na rede de acesso de dados disponibilizados no Censo da Educação Superior, nas informações descritas sobre as Instituições de Ensino Superior (IES), nas informações orçamentárias disponibilizadas no SIOF e nos dados apresentados nos Relatórios Integrados de Gestão da UFG. Apesar disso, a pandemia alterou, drasticamente, a atividade de ensino exercendo influência no modo como ele vinha sendo realizado, modificando os meios, as formas de mediação e a aprendizagem amparando-se na mediação tecnológica digital, não sendo diferente ao doutoramento que se apresenta. Foi necessário adaptar espaços virtuais compartilhados nas residências de alunos e professores. Os locais de estudo foram compartilhados com o convívio de famílias, nas suas diversas formas e diferenças, este fato gerou dificuldades de acesso à internet para muitos alunos e professores e os estudos estiveram muitas vezes condicionados por variáveis externas como: as falhas de conexão de internet com o provedor de acesso, falta de luz, barulhos externos, dentre outros, reforçado com a falta de recursos financeiros dos alunos e professores, falta de equipamentos individuais como notebooks e/ou celulares. Tais fatores trouxeram frequentemente insegurança e medo na condução das pesquisas. Esse sentimento de descrença e medo de uma doença desconhecida caracterizada como de amplitude letal não foi furtivo a essa pesquisadora.

De acordo com a UNESCO (2020) “[...] mais de 1,5 bilhão de estudantes em 165 países foram afetados pelo fechamento das escolas devido à Covid-19” (UNESCO, 2020, s/p).

A partir dos dados trazidos pela UNESCO reforçamos o entendimento de que o fechamento de escolas trouxe também a preocupação com a equidade prejudicando os estudantes mais vulneráveis e desfavorecidos que dependem das escolas para

---

<sup>3</sup> Informação disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

receber serviços sociais além, é claro, dos desafios apresentados pela necessidade urgente da conectividade.

Em uma análise mais sintética, é possível constatar que a educação passou por um processo de adaptação em termos de tempo e espaço, utilizando os recursos disponíveis na introdução forçada dos meios digitais para garantir a continuidade das atividades de ensino-aprendizagem, apesar das limitações apresentadas e agravadas diante do desrespeito por parte do governo federal brasileiro e da negligência em relação às diversas iniciativas de combate à doença e preservação da vida humana.

Na primeira etapa, referente a revisão de literatura sobre o tema da pesquisa, foi realizada uma pesquisa de todos os trabalhos, em nível de teses doutorais, publicados no catálogo de teses e dissertações pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com recorte temporal de 2015-2018. O recorte não foi definido aleatoriamente, pois verificamos que os trabalhos referentes a temática pesquisada, após o ano 2018, não estavam disponíveis no catálogo de teses da plataforma da Capes.

No Catálogo de Teses e Dissertações da Plataforma Capes iniciamos a busca com os seguintes critérios:

- Grande Área do Conhecimento: Educação. Posteriormente, alteramos para Ciências Humanas com a intenção de aumentar os dados da pesquisa;
- Área do Conhecimento: Educação;
- Área de Avaliação: Educação;
- Nome do Programa: Educação.

Para a busca procedemos com a utilização das palavras-chave “financiamento da educação Pública Superior”; “Educação”; “Política”; “Educação Superior” e, ulteriormente, “Administração” e “Economia”. A escolha destas palavras-chave levou em consideração a intencionalidade de compreender as políticas públicas na educação superior com foco nos contingenciamentos dos recursos públicos dentro de um estudo da administração pública na educação superior federal e, em particular, na UFG.

Inicialmente, a busca retornou resultados para apenas três regiões do Brasil: Centro Oeste, Sudeste e Sul, assim concentramos a busca e os trabalhos desenvolvidos nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Goiás, perfazendo um total de 2.060 teses que apresentaram retorno a partir das palavras-

chave definidas. Filtramos 897 teses a partir dos títulos retornados e fechamos a análise com o total de 406 teses.

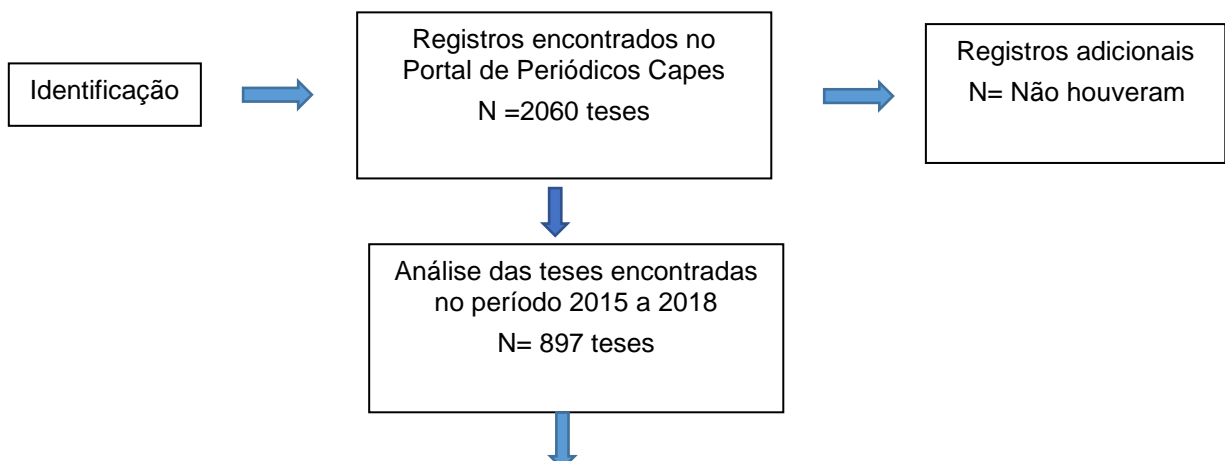
A filtragem para 406 teses resultou da análise dos títulos dos trabalhos retornados, verificando-se sua relação com o tema e objeto da pesquisa. Não foi encontrada nenhuma tese com junção para o título das palavras-chave: “*financiamento da educação superior e contingenciamento*”. Chamou-nos a atenção o reduzido número de trabalhos de teses no campo da gestão com enfoque no financiamento da educação superior. Os temas encontrados foram:

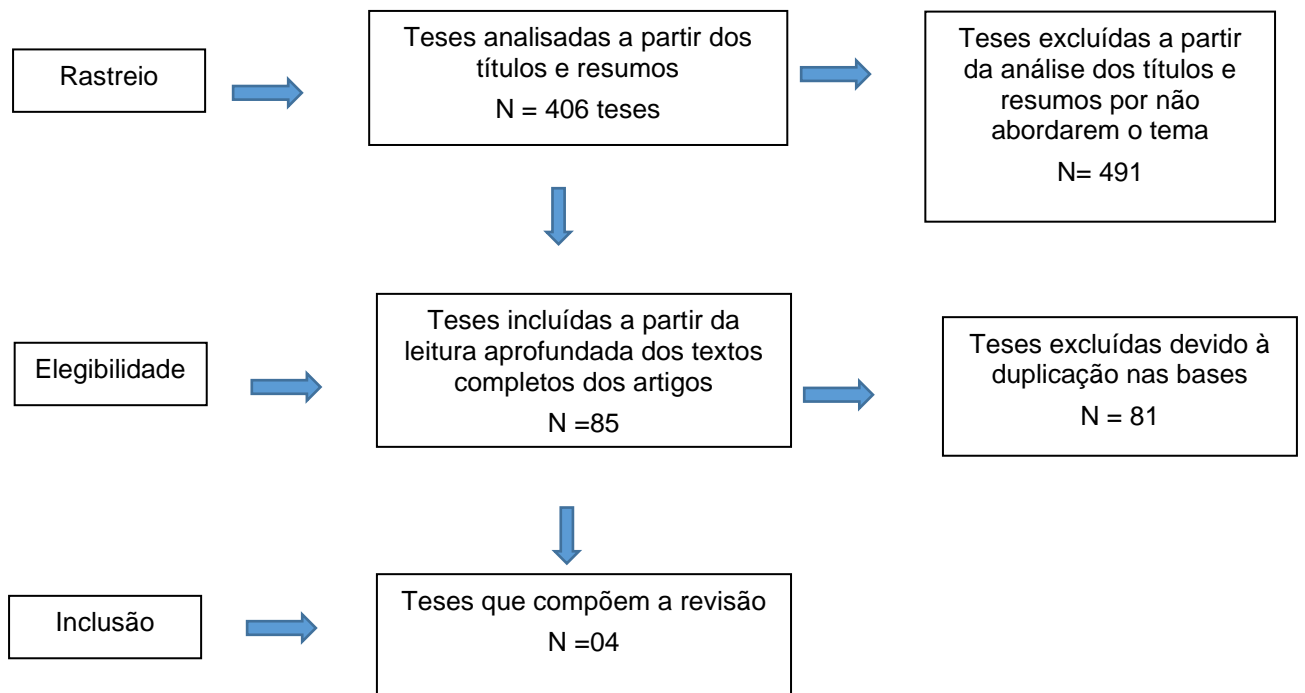
- 1- “*Fontes de Financiamento em Universidades Públicas*”;
- 2- “*Políticas Multissetoriais e integradas do Banco Mundial no Brasil*”;
- 3- “*Internacionalização das Políticas Educacionais*”;
- 4- “*Financiamento Público da Educação Superior*” e
- 5- “*Política de Ingresso na Educação Superior Pública no Brasil*”.

Os títulos filtrados, do total de 406 teses, foram classificados da seguinte forma:

- Por número de instituições: Região Centro Oeste: 05; Região Sudeste: 10 e Região Sul: 02;
- Por número de teses: Região Centro Oeste: 123; Região Sudoeste: 281 e Região Sul: 02;
- Com os títulos separados – financiamento; educação; educação superior; administração: Região Centro Oeste: 18; Região Sudoeste: 63 e Região Sul: 01;
- Com as palavras-chave juntas em qualquer combinação: Não houve retorno de teses.

**Fluxograma 01- Fluxo dos achados quantitativos de material bibliográfico disponibilizado no Catálogo de Teses e Dissertações da Plataforma Capes**





Fonte: Achados quantitativos de material bibliográfico disponibilizado no Catálogo de Teses da Plataforma Capes, sistematizados no fluxograma pela autora da tese. Disponível em: <https://dadosabertos.capes.gov.br/group/catalogo-de-teses-e-dissertacoes-brasil>. Acesso em: abril.2020.

Identificamos quatro teses, no Catálogo de Teses e Dissertações da Plataforma Capes, com temas relevantes à pesquisa realizada que foram lidas na íntegra. Citamos os títulos e os autores das teses:

- “*Financiamento público da educação superior: Um estudo comparativo entre Brasil, Canadá e China*”, tese apresentada em 2015 na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), pelo autor Danilo de Melo Costa.
- “*Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)*”, tese apresentada em 2015, pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pelo autor Luiz Fernando Reis.
- “*A educação e o gasto tributário social: origem, pressupostos e implicações da dedução das despesas com instrução no imposto de renda brasileiro*”, tese apresentada em 2015, pelo Programa de Educação da Universidade de São Paulo, pela autora Caroline Falco Fernandes Valpassos.

- “*Relações federativas e o regime de colaboração: desafios no financiamento da educação pública municipal de Parnamirim/RN*” (2009-2016), tese apresentada em 2019, pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pela autora Amilka Dayane Dias Melo Lima.

Seguidamente fizemos uma revisão de literatura em teses junto ao portal da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Concentramos no recorte temporal de 2015 a 2020, pois percebemos, assim como no portal da Capes, que não havia um retorno das pesquisas para as palavras-chave utilizadas com referência a anos anteriores a 2015.

Diferente da busca realizada no Catálogo de Teses e Dissertações Plataforma da Capes, optamos por aumentar o período até 2020, pois percebemos um retorno maior de títulos de teses para o tema buscado.

Na plataforma BDTD definimos as palavras-chave da seguinte forma:

- Financiamento e ensino superior;
- Contingenciamento;
- Políticas Públicas;
- Ensino Superior e
- Orçamento Público.

Não foi feita uma filtragem refinada na plataforma BDTD, por área de conhecimento ou regiões do Brasil, optamos por fazer uma filtragem avançada das pesquisas através das palavras-chave informadas, no entendimento de que a filtragem avançada traria, na plataforma BDTD, uma maior relevância de busca de teses de acordo com o objeto de estudo.

Com a primeira opção de palavras-chave encontramos 195 teses. Posteriormente, o número reduziu para 15 teses, à medida que excluimos aquelas que não se aproximavam do nosso tema de pesquisa. Do total de teses pesquisadas, identificamos cinco com temas relevantes à pesquisa a ser realizada. Organizamos os dados seguindo a forma disponibilizada na plataforma tendo como critério da classificação os títulos retornados pela pesquisa, classificando a escolha final da amostra por títulos retornados.

Não foi encontrada nenhuma tese, quando acrescentamos as palavras-chave: “*contingenciamento, financiamento e ensino superior*”. Organizamos, novamente, os

dados seguindo a forma apresentada na plataforma. Os temas relacionados encontrados foram:

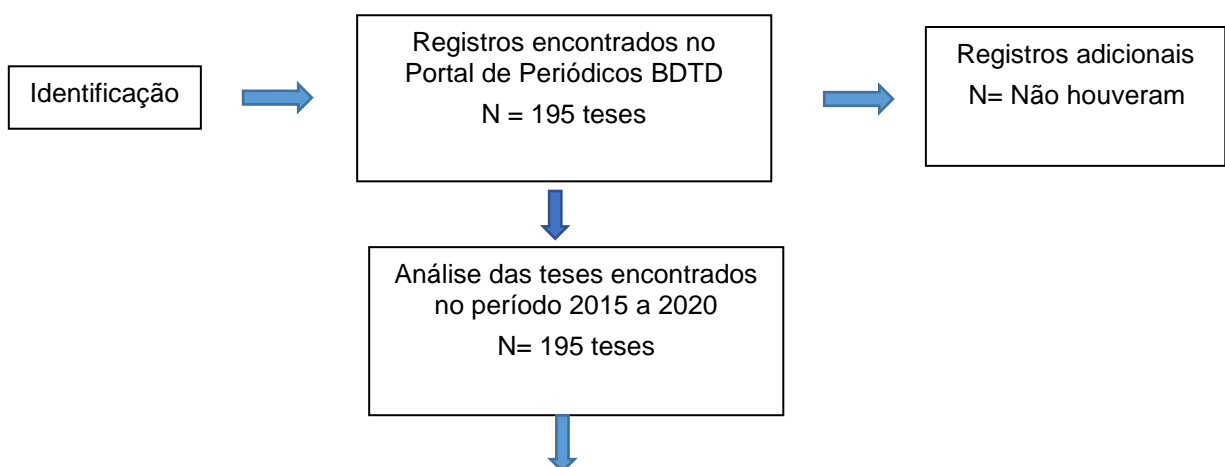
- 1- “*Financiamento Público da Educação Superior*” e
- 2- “*Gastos Públicos*”

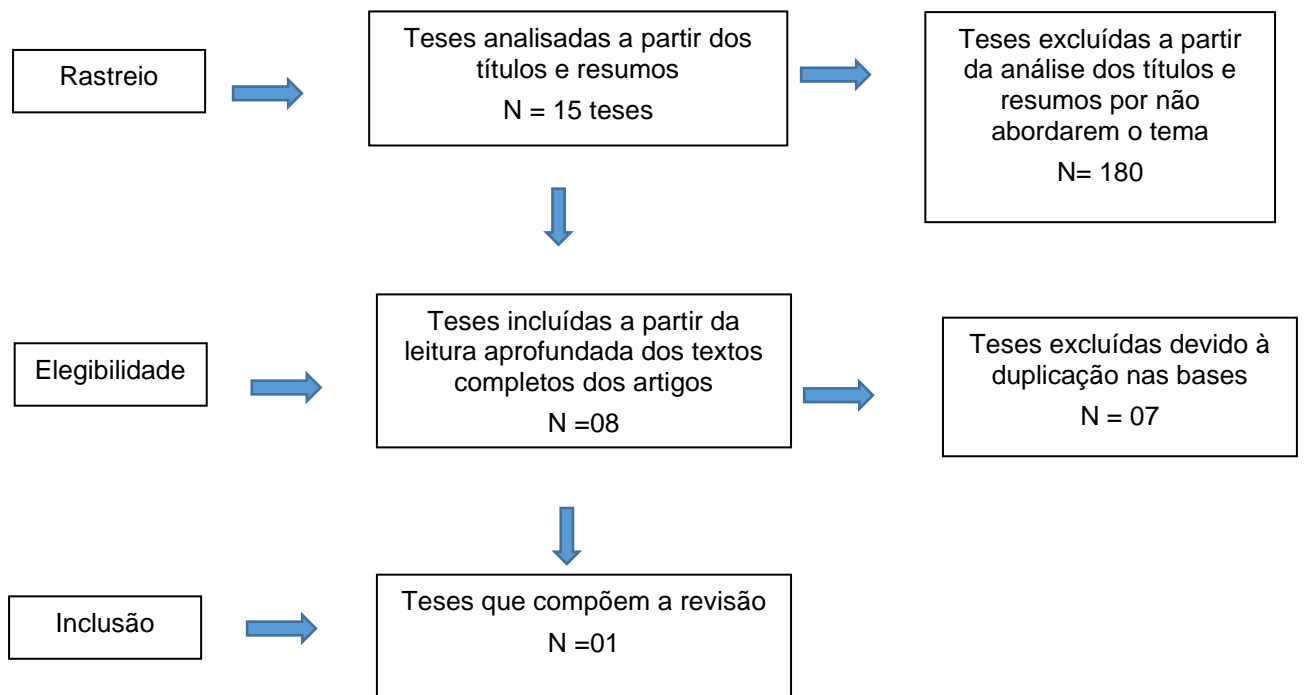
Os títulos foram filtrados, do total de 195 teses, e classificados da seguinte forma:

- 1- Com as palavras-chave separadas: Financiamento; Ensino Superior- 195 teses;
- 2- Com as palavras-chave separadas: Políticas Públicas, Ensino Superior, Orçamento Público – 8 teses;
- 3- Com as palavras-chave separadas: Financiamento; Ensino Superior; contingenciamento – não houve retorno de teses;
- 4- Com as palavras-chave juntas, em qualquer combinação, não houve retorno de teses.

As pesquisas publicadas nas plataformas Capes e BDTD, dentro do escopo da pesquisa, nos últimos quatro anos e posteriormente os últimos seis anos, revelaram que os temas: “*Financiamento da Educação*”; “*Políticas Públicas*”; “*Políticas Educacionais*” e “*Orçamento Público*” não se esgotam, conferindo ao tema, objeto desse estudo, importância pela sua relevância e ineditismo.

**Fluxograma 02-Achados quantitativos de material bibliográfico disponibilizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**





Fonte: Achados quantitativos de material bibliográfico disponibilizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) sistematizados no fluxograma pela autora da tese. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: abril.2020.

Identificamos uma tese com tema relevante à pesquisa realizada que foi lida na íntegra. Citamos o título e o autor da tese:

- 1- *“Processos de Políticas Públicas em educação do campo do Brasil: estudo multicasos à luz da teoria de construção social”*, tese apresentada em 2016 ao Programa de Pós Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (U), pelo autor Giuliano Alves Borges e Silva.

Em uma segunda etapa da revisão de literatura sobre o tema, os trabalhos selecionados foram registrados em arquivos sendo organizados por plataformas de depositários de teses (Capes e BDTD), por ano de publicação e por região geográfica (Capes). Verificamos maior concentração dos trabalhos se deu na categoria de financiamento da educação direcionada para a Educação Básica. Houve número reduzido de trabalhos de natureza conceitual e teórica relacionados a educação superior. Não foram identificados trabalhos relativos ao contingenciamento de recursos públicos educacionais na educação superior para as palavras-chave pesquisadas.

A partir disso surgiu a imperativa necessidade de empreender estudos complementares que possibilitassem entender a lógica para a construção das políticas



de financiamento na educação superior de abrangência amplificada na compreensão da realidade construída no movimento da história que visa a compreensão da realidade no âmbito do financiamento do ensino superior, com especial ênfase na análise do contingenciamento de recursos públicos. A análise quantitativa das teses investigadas revelou que as pesquisas catalogadas nas plataformas examinadas, majoritariamente, apresentaram uma progressão desigual ao longo dos anos contudo, foi possível identificar uma tendência ascendente verificada no número maior de teses e dissertações, nos últimos anos, que versavam sobre o financiamento público, ainda que, a quantidade maior de estudos estivesse direcionada à educação básica.

A periodização utilizada intencionou compreender os contingenciamentos orçamentários sofridos no período de análise, na UFG, lançando mão dos dados quantiqualitativos e dos relatórios de Gestão da Universidade deste período. Traremos para análise as inectivas governamentais sofridas pelas universidades federais, como por exemplo: os cortes aplicados nos orçamentos das instituições, a afronta à autonomia das instituições, a disseminação de um discurso contra a ciência e a pesquisa brasileira, dentre outros, em um processo hegemônico de construção de uma política de governo privatista, mediante a desconstrução das políticas sociais na educação.

A partir das explanações feitas até aqui, acrescentamos que a motivação para desenvolver essa investigação surgiu, a princípio, através do interesse em conhecer o orçamento para a UFG, a lógica para a construção das políticas de financiamento para a educação superior, as oscilações do orçamento para a UFG, entre outros questionamentos, que foram incapazes de trazer uma explicação da compreensão da realidade que vai se construindo no movimento da história. Foram analisadas as políticas de governos com viés neoliberal que se firmaram e foram responsáveis pela aproximação da educação superior no processo de naturalização entre o conhecimento e o mercado educacional, bem como a disputa pelo fundo público, sobretudo pelas IES privadas que detêm a maior oferta de vagas e matrículas na educação superior. Este arcabouço político marcou um período de consolidação das políticas neoliberais no Brasil que se refletiram posteriormente nos cortes orçamentários da educação superior. Os resultados da leitura dos trabalhos, cuja temática versou sobre o financiamento do ensino superior e suas limitações mediante os repasses dos recursos federais que envolveram o orçamento do MEC, serviram de base de análise e contribuíram para a elaboração do problema de pesquisa que assim

se apresenta: O contingenciamento de recursos na UFG é indicativo de uma política de *desfinanciamento* da educação superior?

O objetivo geral da pesquisa foi identificar, interpretar e analisar o contingenciamento de recursos na UFG como fator do *desfinanciamento* da educação superior.

Os objetivos específicos foram assim definidos:

- Relacionar as premissas neoliberais e suas influências nas políticas públicas para a educação superior no Brasil;
- Compreender o processo de expansão da educação superior no Brasil, enquanto ação governamental;
- Identificar a lógica do financiamento da educação superior no Brasil, a partir do movimento histórico, econômico e social que se materializa nas políticas públicas;
- Mapear, comparar e analisar os dados orçamentários oriundos de recursos da União no período 2011 a 2022 para a UFG;
- Identificar os contingenciamentos ocorridos no período de 2011 a 2022 na UFG e a análise desta implicação, a partir das informações descritas sobre as instituições de Ensino Superior (IES), nas informações orçamentárias disponibilizadas no Sistema Integrado de Planejamento e orçamento (SIOP) e nos dados disponibilizados nos Relatórios Integrados de Gestão da UFG.

O método tem como fundamentação teórica e metodológica o materialismo histórico-dialético, com base nos pressupostos teóricos de Marx e Engels que registram:

[...] pode-se distinguir os homens dos animais pela consciência, pela religião, ou por tudo o que se queira. Mas eles próprios começam a se diferenciar dos animais tão logo começam a produzir seus meios de vida (MARX; ENGELS, 1986, p. 27).

O método do materialismo histórico dialético, é uma abordagem teórica para compreender a sociedade, a história e a dinâmica das relações sociais, desenvolvida por Marx e Engels (1986) centrada nas forças produtivas e nas relações de produção, nos conflitos e nas contradições entre as classes sociais que impulsionam a mudança histórica. A dialética refere-se as contradições internas de uma sociedade que levam

a transformações e avanços. Ainda na definição dos autores o homem é considerado ser real, capaz de criar sua realidade, e a sua relação com o mundo.

Em Triviños (1987) o materialismo é a:

[...] ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade. O materialismo histórico significou uma mudança fundamental na interpretação dos fenômenos sociais que, até o nascimento do marxismo, se apoiava em concepções idealistas da sociedade humana (TRIVIÑOS, 1987, p. 51).

O materialismo histórico proporcionou uma nova interpretação dos fenômenos sociais, uma vez que, até então, estas interpretações desconsideravam a realidade em movimento:

Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto [...] isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimento analítico e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou (CARNEIRO; MESQUITA; AFONSO, 2017, p. 65).

Neste sentido, vamos percorrer um caminho que nos faça chegar à essência do fenômeno, ou seja, o contingenciamento de recursos na UFG, desvelando a intencionalidade da política de cortes orçamentários para a educação superior, que em alguma medida, provocou a continuidade de projetos e propostas para a efetiva oferta desta etapa da educação para todos os brasileiros.

Netto (1985) nos mostra que a teoria de Marx, trata-se de uma teoria da sociedade burguesa, ao ser,

um complexo e sistemático de hipóteses verificáveis, extraídas da análise histórica concreta, sobre a gênese, a constituição e o desenvolvimento da organização social que se estrutura quando o modo de produção capitalista se torna dominante (NETTO, 1985, p. 21).

Neste viés interpretativo, consideramos a importância de localizar nosso objeto de investigação a partir do contexto histórico, político e social, com as contradições que emergem na sociedade dominada pela hegemonia burguesa que, para ter este modelo societário, apresenta políticas econômicas que ultrapassam os aspectos econômicos e desenvolvimentistas, e alcançam uma política marcadamente ideológica.

No caminho para compreender a relação sujeito-objeto, entendido este último como possibilidade de cognição, é preciso considerar que o homem se relaciona com as coisas, com a natureza, com a vida. Trata-se, portanto, de um problema central em todas as ciências, sobretudo considerando que esta relação pode ser compreendida a partir de diferentes abordagens. A dialética pode ser uma delas, assim como, mais especificamente, o materialismo histórico-dialético.

O surgimento da dialética materialista que aparece no pensamento de Marx e que tomaremos como fundamentação teórico-metodológica para nossos estudos, surge como uma tentativa de superação da dicotomia, da separação entre o sujeito e o objeto.

A produção das ideias, das representações e da própria consciência partem do homem, no entanto, “os homens são condicionados pelo modo de produção de sua vida material, por seu intercâmbio material e seu desenvolvimento ulterior na estrutura social e política” (MARX, ENGELS, 1977, p. 36). Trata-se, portanto, de um proceder direto de seu comportamento material.

Ao estudar a educação superior a partir da concepção do materialismo-histórico, significa dizer que a pesquisa “será na realidade da educação na sociedade capitalista” (CARNEIRO; MESQUITA; AFONSO, 2017, p. 62). Logo, é preciso interpretar e analisar a realidade da sociedade brasileira em suas contradições.

Procurando apreender o real a partir das contradições presentes no objeto investigado, buscamos referenciais teóricos que colaborem para essa interpretação. Pensar o objeto à luz da dialética marxiana, implica em desvendar a realidade, os fatos, os acontecimentos, ou seja, apreender o real, a essência, o todo (singular e o universal), compreender a constituição social do sujeito, suas relações sociais, sua historicidade.

A dialética parte do movimento, da mudança, que possibilita compreender a realidade do objeto na sua historicidade. Nas palavras de Marx “a análise dialética ao mesmo tempo constitui e transforma o objeto” (MARX, 1979, p. 13). Como concepção dialética, o “marxismo não separa em nenhum momento a teoria (conhecimento) da prática (ação) [...] A prática é o critério de verdade da teoria, pois o conhecimento parte da prática e a ela volta dialeticamente” (GADOTTI, 2001, p. 21).

O exercício do pensamento proposto pela dialética materialista, nos impõe um movimento para chegarmos à síntese, embora provisória, uma vez que a verdade é histórica e, portanto, em constante movimento. Konder (1981) nos alerta que:

Para que nosso conhecimento avance e o nosso laborioso (e interminável) descobrimento da realidade se aprofunde – quer dizer: para nós podermos ir além das aparências e penetrar na essência dos fenômenos – precisamos realizar operações de sínteses e de análise que esclareçam não só a dimensão imediata como também, e sobretudo, a dimensão *mediata* delas (KONDER, 1981, p. 47, grifo do autor).

Embora possam parecer distintos à primeira vista, o materialismo histórico-dialético e o estudo de caso podem ser relacionados de maneiras que enriquecem a análise sociológica e histórica. O materialismo histórico-dialético fornece um quadro teórico abrangente para examinar as estruturas e contradições sociais que moldam a realidade, enquanto o estudo de caso oferece uma ferramenta metodológica valiosa para investigar e ilustrar as manifestações concretas dessas estruturas e contradições.

Ao aplicar o materialismo histórico-dialético ao estudo de caso, é possível examinar como as forças produtivas, as relações de produção e as lutas de classes se manifestam em uma situação específica. Neste caso, um estudo de caso sobre as condições orçamentárias da UFG para a realização de seus objetivos enquanto Instituição de Ensino, sobretudo da Educação Superior, pode analisar como as relações capitalistas de produção e a ideologia burguesa moldam as relações entre o interesse do coletivo e o interesse de um grupo ou de uma classe social.

Além disso, o estudo de caso pode fornecer exemplos concretos e empíricos que ilustram os conceitos abstratos do materialismo histórico-dialético. Ele pode revelar como as contradições de classe se manifestam na prática, como as lutas de classes são travadas em contextos específicos e como os agentes sociais buscam transformar as estruturas sociais existentes.

A pesquisa privilegiou técnicas qualitativas de análise com coletas de dados dos Relatórios Integrados de Gestão da UFG com recorte temporal entre 2011 a 2022 e pautou-se pela coleta de dados empíricos orçamentários e financeiros disponibilizados nos Relatório Integrado de Gestão da Universidade e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), no painel do orçamento do governo federal e pela pesquisa bibliográfica subsidiada na literatura relativa a educação superior, mas também em outras áreas como a sociologia, a política, a administração e a economia. Buscamos na literatura autores clássicos como: Bobbio, Engels, Locke, Hobbes e Marx. Assim como autores contemporâneos como: Amaral, Antunes, Boito

JR, Bianchetti, Brzezinski, Dowbor, Gadotti, Giolo, Sguissardi, entre outros, para nos auxiliar na compreensão teórica do nosso objeto de estudo, fundamentando, desta forma, as análises realizadas.

A metodologia adotada envolveu a investigação empírica, a pesquisa bibliográfica e documental.

Trata-se de uma pesquisa empírica com abordagem quantiquantitativa bibliográfica e análise documental (Leis, Anteprojetos de Lei, Decretos, Portarias, Planos, Programas de Governo, demonstrativos de Prestação de Contas Orçamentárias, entre outros), ressaltando que os resultados obtidos na pesquisa quantitativa foram submetidos à análise qualitativa.

A empiria foi importante no processo de construção do problema de pesquisa e nos desdobramentos necessários que se apresentaram, buscando, para tanto, os conhecimentos históricos e socialmente construídos. A pesquisa empírica assume o importante papel, a partir da coleta de dados, de conhecer uma das faces da realidade na intenção de estabelecer uma conexão entre a realidade observada e as políticas educacionais. Os dados empíricos, coletados na pesquisa, abordam aspectos da totalidade, quando trazemos resultados e o mapeamento quantitativo da expansão na educação superior até chegar na realidade particular da UFG, a fim de observarmos os aspectos do desfinanciamento e do contingenciamento de recursos, ocorridos no período de estudo, num movimento de retorno do conhecimento do geral para o particular e do particular para o geral na análise mais ampla, relacionando os resultados aos fatores sociais, políticos e econômicos mais amplos a fim de observarmos os aspectos do contingenciamento tendo como seu principal fator o desfinanciamento de recursos.

De acordo com Oliveira (2007), a pesquisa bibliográfica é o estudo e análise de documentos de domínio científico tais como: livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos, sendo a principal finalidade proporcionar aos pesquisadores o contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo.

A pesquisa de natureza bibliográfica e documental está pautada pela análise das políticas para a educação superior no Brasil em uma perspectiva histórica.

As pesquisas documentais:

[...] são documentos que não sofreram tratamento analítico, ou seja, que não foram analisados ou sistematizados. O desafio a esta técnica de pesquisa é a capacidade que o pesquisador tem de selecionar, tratar e interpretar a informação, visando compreender a interação com sua fonte. Quando isso acontece há um incremento de detalhes à pesquisa e os dados coletados tornam-se mais significativos (BONOTTO; KRIPKA; SCHELLER, 2015, p. 57).

Para identificar os recursos orçamentários e financeiros aplicados à Gestão da UFG, dentro do recorte temporal (2011 a 2022), foram colhidos os aportes orçamentários públicos recebidos e em suas diversas rubricas (dotações autorizadas, empenhadas e liquidadas), a fim de construir uma planilha de acompanhamento e análise dos dados estatísticos apresentados. Para isto, os instrumentos utilizados foram: a observação, a coleta, a sistematização e a análise dos dados.

De acordo com Lüdke e André (1986), a “observação possibilita um contato pessoal estreito do pesquisador com o fenômeno pesquisado” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 26). Neste sentido, o pesquisador precisa saber quais os objetivos e o que deseja observar naquele contexto determinado.

A pesquisa documental foi importante para conhecermos como as políticas públicas educacionais se materializam através de leis, resoluções, programas de governo, entre outros. Essa verticalização nos deu condições, não apenas de conhecer a realidade, como também de desvelá-la à luz da ciência e de forma crítica, considerando o contexto histórico.

No primeiro Capítulo intitulado “*A influência e a construção do pensamento neoliberal no contexto da universidade pública*” são conceituadas por diversos autores as definições do pensamento liberal e neoliberal, relacionando as premissas neoliberais e suas influências nas políticas públicas para a educação superior no Brasil. Nessa seara, analisamos o surgimento recente do novo desenvolvimentismo e na educação pública federal superior brasileira e a construção de políticas de governo baseadas na livre lei do mercado e suas possíveis disfunções como a diminuição dos direitos sociais, políticos e econômicos, garantidos pelo poder público, em proveito dos interesses privados, transformando-os na única lógica do mercado.

No contexto dos contingenciamentos orçamentários, o primeiro Capítulo desta pesquisa inicia a discussão sobre a tentativa de implementação, por parte do governo de Jair Messias Bolsonaro, do Projeto Future-se na esfera da educação superior, juntamente com a introdução da Emenda Constitucional (EC 95/2016) aprovada no governo de Michel Temer.

No segundo Capítulo intitulado “*O processo de expansão da educação superior*”, fazemos uma análise das formas de financiamento na constituição das políticas públicas dos governos, no contexto da educação superior. Na primeira parte do Capítulo é apresentada a definição dos programas como o Fies, ProUni e o Reuni, sendo o Reuni visto como um programa de maior impacto no processo de expansão das universidades federais. Os dados, gerais, apresentados corroboram para identificar e configurar o retrato atual da educação superior brasileira demonstrados no contexto da criação das universidades federais (UFS) abrindo debate para a crise institucional que se apresentou no modelo a ser defendido de universidade autônoma.

No restante do segundo Capítulo são apresentados dados da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFS) e das Universidades Federais (UFS) numa comparação entre os governos, a partir do movimento histórico.

O terceiro Capítulo intitulado “*O orçamento público no Brasil: Informações preliminares do orçamento público e sua construção legal*” apresenta as chamadas iniciativas desconstituintes orquestradas e organizadas em prol de objetivos antidemocráticos. Vamos identificar a lógica do financiamento da educação superior no Brasil, a partir do movimento histórico, econômico e social que se materializa nas políticas públicas.

Em um segundo momento, o terceiro Capítulo aborda as definições do orçamento público, assim como a construção, nas suas diversas definições e terminologias legais, do trajeto percorrido pelo orçamento até a sua efetiva aplicação. Essas definições e terminologias constituem a base do orçamento público no contexto brasileiro. São apresentadas também as definições do termo “contingenciamento” e suas implicações no entendimento de que tal mecanismo tem sido utilizado pelos gestores públicos para além do cumprimento das metas fiscais do exercício.

O quarto e último Capítulo intitulado “*Contingenciamentos e cortes de recursos na UFG*” apresenta, em um primeiro momento, a UFG de acordo com a sua configuração e seus números, sendo preâmbulo necessário para a apresentação dos aportes orçamentários recebidos e dos contingenciamentos e cortes aplicados na UFG na análise desta implicação, a partir dos Relatórios Integrados de Gestão da Universidade.

Esta tese culmina com as considerações finais, que consistem na síntese abrangente deste estudo e na análise dos resultados observados e identificados que configuraram um período de perdas orçamentárias significativas para a UFG que se



refletiu no planejamento institucional, limitando e inviabilizando a gestão administrativa da Universidade.

## **CAPÍTULO I - A INFLUÊNCIA E A CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL NO CONTEXTO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA**

Neste Capítulo vamos contextualizar a construção do pensamento liberal e neoliberal relacionando as premissas neoliberais e suas influências nas políticas públicas para a educação superior no Brasil, enquanto processo político direcionado em particular à educação superior. Como parte integrante das políticas neoliberais, analisamos o surgimento do novo desenvolvimentismo no século XXI na educação pública federal de ensino superior brasileira.

Estas políticas vão alterar o sentido da universidade, bem como da educação superior como nos alerta Darcy Ribeiro:

Enquanto a política modernizadora aspira só a reformar a universidade, de modo a torná-la mais eficiente no exercício de suas funções conservadoras dentro de sociedades dependentes e submetidas à espoliação neocolonial, a política autonomista pretende transfigurar a universidade como um passo no sentido da transformação da própria sociedade, a fim de permitir-lhe, em prazos previsíveis, evoluir da situação do proletariado externo – limitado a satisfazer condições para si, senhor do comando do seu destino e disposto a integrar-se na civilização emergente como nação autônoma (RIBEIRO, 1975, p. 16).

Partindo do pressuposto de que a política neoliberal tem desfavorecido a qualidade da educação pública no Brasil, é nosso objetivo aprofundar a compreensão desse processo.

### **1.1 Política e seus significados**

Entender a concepção e a etimologia da palavra política é fundamental para interligar os complexos aspectos entre a política de Estado e a construção das políticas do Estado e de Governo e seus efeitos no sistema democrático e em maior ou menor grau nas práticas educacionais e, a partir daí, entender as influências na construção do conhecimento e da cidadania analisados na sua dimensão social, cultural, científica e pedagógica. Noções essenciais e que definirão a construção social na realidade política atual e seus desdobramentos na política educacional. Seguimos as definições do termo política.

Bobbio (1998) apresenta o conceito de política em sua definição clássica e moderna. Na definição clássica, o termo é derivado do adjetivo originário de polis (*politikós*), que significa tudo o que se refere a cidade e o que é urbano, civil, público

e, até mesmo social ou sociável. O termo política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada *Política*, que para o autor deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza e as funções do Estado. Na definição moderna, Bobbio (1998) conceitua o termo como Ciência do Estado, Doutrina do Estado, Ciência Política, Filosofia Política. Destaca igualmente que “[...] por vezes, o sujeito, quando referidos à esfera da Política atos como o ordenar ou proibir alguma coisa com efeitos vinculadores para todos os membros de um determinado grupo social [...]” (BOBBIO, 1998, p. 954).

Em Dallari (2011) a política surge com a necessidade de dar uma direção às ações humanas “[...] política é a conjunção das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum [...]” (DALLARI, 2011, p.46). Já Brzezinski e Santos (2015) sintetizam a definição do termo:

[...] independente da forma adotada e dos meios utilizados para a tomada de decisões, pode-se chamar de política: 1) a organização social que procura atender à necessidade de convivência dos seres humanos; 2) toda ação humana que produza algum efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos de uma sociedade (BREZEZINSKI; SANTOS, 2015, p. 25).

Analisamos que o estudo do termo “política” está, invariavelmente, ligado à concepção do termo “poder”. Originários do grego Krátos, que significa força, potência, e arché, que denota autoridade, surgem os termos “aristocracia”, “democracia”, “monarquia” e “oligarquia”, que por sua vez nos remetem a outras denominações relacionadas aos fenômenos de poder, tais como: “fisiocracia”, “burocracia”, “partidocracia” e “poliarquia”, entre outros.

Em uma análise entre a política e o poder, Bobbio (1998) afirma que o conceito de política como a forma de atividade ou de práxis humana está estritamente ligado ao poder. Para Bobbio (1998) aquilo que Estado e política têm em comum é a referência ao fenômeno do poder “[...] O poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza” (BOBBIO 1998, p. 955). Assim, define as formas em que o poder pode se expressar, na política, e onde se reconhecem formas típicas de linguagem política como “[...] como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência etc.” (BOBBIO, 1998, p. 955).

Entendemos que a política envolve as ações de indivíduos produzindo efeitos sobre uma organização social, seu funcionamento e seus objetivos. Além disso, a

política pode estar ligada à sociedade política e, por sua vez, a ação política visa obter ou manter o poder. Neste entendimento, trazemos as definições de Araújo e Almeida (2010) sobre o conceito das políticas educacionais com base na conceituação de política pública. Para as autoras se faz necessário o questionamento do que é o Estado, qual a sua função e como surgiu. Para tanto, elas apresentam dois grandes grupos de teorias: Teorias do enfoque Liberal e Teorias do enfoque Marxista. Passamos a expô-las, segundo esse entendimento.

Para Araújo e Almeida (2010), o grupo de teorias do enfoque liberal baseiam-se numa interpretação feita pela burguesia dentro dos diversos momentos da história do capitalismo “[...] consideram que o Estado é neutro e está cima dos interesses das classes sociais, pois objetiva a realização do bem comum e o aperfeiçoamento do organismo social no seu conjunto” (ARAÚJO; ALMEIDA, 2010, p. 99).

Já o grupo de teorias marxistas, traria uma concepção de sociedade dividida em classes antagônicas:

[...] o Estado é uma instituição política que representa os interesses de uma classe social dominante, que prevalece sobre o conjunto da sociedade [...] apenas no nível aparente, estes interesses apresentam-se como interesses universais, de todo o corpo social (ARAÚJO; ALMEIDA, 2010, p. 99).

Este enfoque, afirmam as autoras, seria uma crítica à perspectiva liberal do Estado e com a premissa de melhor compreensão da construção do conceito burguês do Estado moderno. As autoras citam três teóricos europeus considerados os fundadores do pensamento político liberal: Thomas Hobbes (1588-1651), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Para Hobbes (1983, p. 103), político e filósofo inglês, o “[...] Estado soberano significava a realização máxima de uma sociedade civilizada e racional”. Ele definiu o surgimento do Estado como “um poder acima das individualidades” e justificava-se a fim de garantir a segurança de todos “[...] pois o egoísmo, a crueldade, a ambição, naturais dos indivíduos, gerariam uma luta sem tréguas, levando-os à ruína” (HOBBS, 1983, p.103).

Dessa forma, para Hobbes (1983), a origem do Estado (de poder absoluto) seria atribuído ao surgimento do contrato social estando assim justificado o seu surgimento e a sua necessidade. Portanto, o contrato social em Hobbes (1983) seria a solução da soberania do homem em sociedade e a violência e a insegurança coletiva

existentes no estado de natureza estariam superados com o surgimento do Estado.

O teórico John Locke, filósofo predecessor do iluminismo, tinha como noção de governo o consentimento dos governados diante da autoridade constituída, defendia a ideia de que o homem seria livre no seu estado natural. Esse autor acreditava que o Estado tinha o papel de assegurar os direitos naturais dos homens e a sua propriedade. São palavras textuais de Locke (1978):

[...] Se o homem no estado da natureza é tão livre, conforme dissemos, se é senhor da sua própria pessoa e posses, igual ao maior e a ninguém sujeito, por que abrirá mão ele dessa liberdade, por que abandonará o seu império e sujeitar-se-á ao domínio e controle de qualquer outro poder? Ao que é óbvio responder que, embora ao estado da natureza tenha tal direito, a fruição do mesmo é muito incerta e está constantemente exposta à invasão de terceiros porque, sendo todos reis tanto quanto ele, todo homem igual a ele, e na maior parte pouco observadores da equidade e da justiça, a fruição da propriedade que possui neste estado é muito insegura muito arriscada. Estas circunstâncias obrigam-no a abandonar uma condição que, embora livre, está cheia de temores e perigos constantes; e não é sem razão que procura de boa vontade juntar se em sociedade com outros que já estão unidos, ou pretendem unir-se, para mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo de propriedade (LOCKE, 1978, p. 82).

A diferença entre os dois autores (Hobbes e Locke) encontrava-se nas concepções sobre a natureza, no pacto social e na estrutura do governo político. Para Locke (1978, p.15), “[...] o poder político nasce de um pacto entre os homens. Antes desse acordo os homens viveriam em estado natural”. Já Hobbes (1983) defendeu a tese do Estado e do pacto social, conforme explanado, mas com objetivos de justificar o absolutismo.

Jean-Jacques Rousseau (1983), fundador da concepção democrática-burguesa, o nascimento da sociedade civil também acontecia por meio do contrato social, mas se diferenciava dos outros teóricos quando informava que sociabilização seria a culpada pela degeneração dos homens.

Em Rousseau (1983), a desigualdade é a principal causa de todos os males. Desde a criação da propriedade privada, o homem começa a perder a inocência original do estado da natureza (que é o estado vivido pelos homens antes da instituição de estado civil) “[...] os homens são naturalmente bons, sendo a sociabilização a culpada pela “degeneração” (ROUSSEAU, 1983, p. 44).

Na teoria política desenvolvida por Karl Marx (1818-1883) “[...] a base da sociedade, da sua formação, das instituições e regras de funcionamento, das ideias e dos valores são as condições materiais, ou seja, as relações sociais de produção”. Ao

analisar a teoria de Marx, compreendemos que o Estado desempenha o papel de subordinar as diversas vontades da sociedade civil ao domínio da propriedade privada, fazendo com que os interesses particulares da burguesia sejam tratados como interesses universais. Em Marx e Engels (2001), isso pode ser verificado quando os autores nos dizem que:

[...] a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou finalmente o domínio político do estado representativo moderno. O poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa (MARX; ENGELS, 2001, p. 47).

Portanto, a origem do Estado estaria ligada a um processo de desigualdade econômica na visão de Engels (1975). Em sua obra intitulada “*A origem da família, da propriedade privada e do Estado*” destaca:

O Estado não é [...] um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro [...] é antes produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas, para que esses antagonismos [...] não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1975, p. 191).

Nessa seara, Campos (2016, p. 61) traz o conceito do Estado como “[...] uma instituição social, é produto da sociedade humana. A formação do Estado deveu-se a complexos processos sociais em diferentes épocas e lugares”.

Campos (2016) nos brinda também o conceito de soberania, relacionando-o com o conceito de poder e definindo-o como o Estado moderno. Para o autor, há falta de referências desse conceito no mundo antigo “[...] Na Idade Moderna, os conflitos na ordem política fazem com que as monarquias, afirmando-se como poder, definam-se como soberanas, como poder superior” (CAMPOS, 2016, p. 62). Sobre a soberania, o autor expõe alguns aspectos:

[...] A soberania estabelece a diferença entre o Estado, como organização, e as demais associações humanas. Diretamente ligada ao poder político, a soberania pretende ser a racionalidade jurídica de poder, transformando a força em poder legítimo, bem como o poder de fato em poder de direito (CAMPOS, 2016, p. 62).

Então, para Campos (2016), o conceito político tem raiz no Estado Romano “[...] onde, ao lado do Senado (*Senatus Populusque Romanus – SPQR*), o povo se torna um dos pilares da República. Ele se faz presente em armas nas legiões e obtém amplos e plenos direitos civis” (CAMPOS, 2016, p. 63).

O autor assinala, assim, que no processo de formação do Estado moderno o povo torna-se participante da política:

[...] com a ascensão da burguesia e as transformações do capitalismo, ele assume, então, o papel político-jurídico da soberania popular” e, ainda com o surgimento dos partidos de massa [...] o povo – agora não o burguês, mas o trabalhador envolve-se no processo político com destacada importância (CAMPOS, 2016, p. 64).

Para Campos (2016), o conceito da teoria do contrato social, traz à luz, estudiosos conhecidos como “contratualistas”, como Hobbes, já citado por Araújo e Almeida (2010).

A visão da burguesia liberal sobre a educação da população foi explanada por Amaral (2003, p. 39) na afirmação de que “[...] as pessoas em geral deveriam saber ler, escrever e contar, ou seja, ter os rudimentos da educação, sendo o setor público o principal responsável por propiciá-la em grande escala, gratuitamente”. Para este autor (2003, p. 39) “[...] no liberalismo, o Estado atua seguindo as regras definidas e estabelecidas pela burguesia, pois é ela que domina locais e as instâncias legisladoras em que se discutem as regras do contrato social”.

Amaral (2003, p. 40) apresenta a visão de Marx (1971), informando o seu posicionamento frontal contra “uma educação do povo a cargo do Estado”, são palavras extraídas do texto, em citação a Marx (1971):

Uma educação do povo a cargo do Estado” é absolutamente inadmissível. Determinar por uma lei geral os recursos das escolas primárias, as aptidões exigidas ao pessoal docente, as disciplinas ensinadas etc., e, como acontece nos Estados Unidos, fiscalizar por meio de inspectores do estado a exceção destas prescrições legais é completamente diferente de fazer do Estado o educador do povo! Pelo contrário, é preciso, pelas mesmas razões, banir da escola, qualquer influência do governo e da igreja. Sobretudo no Império prussiano alemão (e não se recorra à evasiva falaciosa de falar num certo “Estado do futuro”; nós já vimos o que ele é) é, pelo contrário, o Estado que precisa ser rudemente educado pelo povo (MARX, 1971, p. 32-33, *apud* AMARAL, 2003, p. 40, grifos do autor).

Porém, Amaral (2003, p. 41) reforça “[...] É preciso explicitar que Marx não defendia o ensino privado, apesar de ser contra o ensino estatal”. Neste sentido, se

faz necessário analisar a crise na economia, sob o aspecto do materialismo histórico, apresentado por Marx (1986).

Segundo Marx (1986, p. 26), a causa principal de todas as crises é apontada como a pobreza e o consumo restrito das massas, então, o autor afirma que “se os trabalhadores não são pagos o bastante e não têm dinheiro para comprar em suas lojas, a economia não se mantém no alto” (MARX, 1986, p. 26). Nas palavras de Marx (1986):

A razão última de todas as crises reais é sempre a pobreza e a restrição ao consumo das massas em face do impulso da produção capitalista a desenvolver as forças produtivas como se apenas a capacidade absoluta de consumo da sociedade constituísse seu limite (MARX, 1986, p. 24).

A associação entre Política, Estado e Política de Estado, em um enfoque dos sistemas democráticos de governo e da democracia, em seu sentido mais primitivo, nos remete à desconstrução das políticas públicas em um processo de ofensiva reacionária e conservadora dos últimos anos, orquestradas em golpes políticos e de estados, em especial em países latino-americanos como o Brasil.

Na análise de que as políticas públicas não se baseiam meramente no espectro econômico e são permeadas por aspectos ideológicos trazemos a definição de ideologia por Chauí (1982).

A partir do entendimento de que o imperativo do capital tem buscado cada vez mais o acesso a qualquer estrutura, ainda que fechada ao capital, retratados nos processos de privatização dos direitos sociais ou no ataque às conquistas da classe trabalhadora (perda dos direitos trabalhistas) ou, ainda, nos processos de destruição da democracia feitos em nome da ideologia do capital. Chauí (1982) nos traz a historicização do termo ideologia:

O termo *ideologia* aparece pela primeira vez em 1981 no livro de Destutt de Tracy<sup>4</sup>, *Eléments d'Idéologie* (elementos de Ideologia). Juntamente com o

---

<sup>4</sup> Filósofo iluminista francês cunhou o termo no final do século XVIII para designar aquilo que ele acreditava ser a “ciência das ideias”. Disponível em: <https://www.cafehistoria.com.br/o-pai-do-termo-ideologia/>. Acesso em: 21 jun. 2022.



médico Cabanis<sup>5</sup>, com De Gérando<sup>6</sup> e Volney<sup>7</sup>, Destutt de Tracy pretendia elaborar uma ciência de gênese das ideias, tratando-as como fenômenos naturais que exprimem a relação do corpo humano, enquanto organismo vivo, com o meio ambiente. Elabora uma teoria sobre as faculdades sensíveis, responsáveis pela formação de todas as nossas ideias: querer (vontade), julgar (razão), sentir (percepção) e recordar (memória) (CHAUÍ, 1982, p. 22).

Para Chauí (1982), os ideólogos franceses eram antiteológicos, antimetafísicos e antimonárquicos. A autora reforça que “os ideólogos foram partidários de Napoleão e apoiaram o Golpe de 18 Brumário<sup>8</sup>, pois o julgavam um liberal continuador dos ideais da Revolução Francesa” (CHAUÍ, 1982).

Chauí (1982, p. 59) também traz a concepção Marxista da ideologia “[...] Marx não separa a produção das ideias e as condições sociais e históricas nas quais são produzidas (tal separação, aliás é o que caracteriza a ideologia)”. A autora afirma que, para Marx, as relações capitalistas “[...] aparecem tais como são, que o aparecer e o ser da sociedade capitalista se identificaram, ele o diz porque houve uma gigantesca inversão na qual o social vira coisa e a coisa vira social. É isto a realidade capitalista” (CHAUÍ, 1982, p. 59).

Notamos que, para a filósofa, alguns questionamentos se apresentam quando os homens não conservam essa realidade ou ainda quando não percebem a reificação ou o trabalhador não se revolta na sua condição de exploração do trabalho não pago (mais-valia). A autora assim explana sobre a questão:

[...] E o que mantém a existência do capital e do capitalista? Como explicar que essa realidade nos apareça como natural, normal, aceitável? [...] de onde vem a não percepção da existência das classes sociais, uma das quais vive da exploração e dominação das outras? A resposta a essas questões nos conduz diretamente ao fenômeno da ideologia (CHAUÍ, 1983, p. 59).

<sup>5</sup> Pierre-Jean-Georges Cabanis (1757-1808) foi um médico francês que, na virada do século XIX, alcançou grande reputação como filósofo e líder político. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/CjRWQfgzsb4FRgmSybVvd6J/?lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2022.

<sup>6</sup> Joseph Marie, barão de Gérando, nascido Joseph Marie Degérando (1772-1842) foi um jurista, filantropo e filósofo francês de ascendência italiana. É também um dos precursores da antropologia. Disponível em: <https://artsandculture.google.com/entity/m070y77?hl=pt>. Acesso em: 21 jun. 2022.

<sup>7</sup> Constantin-François de Chasseboeuf, conde de Volney, (nascido em 3 de fevereiro de 1757, Craon, França—falecido em 25 de abril de 1820, Paris), historiador e filósofo, cuja obra *Les Ruines* sintetizou o pensamento histórico e político racionalista do século XVIII. Disponível em: <https://www.britannica.com/translate/goog/biography/Constantin-Francois-de-Chasseboeuf-comte-de-Volney>. Acesso em: 21 jun. 2022.

<sup>8</sup> Após o fechamento da Assembleia do Diretório, instituiu-se um governo de três cônsules. Isso se deu em 9 de novembro de 1799 (no Calendário Revolucionário, dia 18 de Brumário) [...] esse golpe de Estado levou a estabilidade política que a França ansiava desde a Revolução Francesa. Disponível em: <https://conhecimentocientifico.com/o-que-foi-o-golpe-do-18-de-brumario-e-o-que-teve-a-ver-com-napoleao/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

Para a autora, em citação a Gramsci, a hegemonia acontece num processo de conservação da validade das ideias e valores da classe dominante:

[...] uma classe não é hegemônica não só porque detém a propriedade dos meios de produção e o poder do Estado [...], mas ela é hegemônica sobretudo porque suas ideias e valores são dominantes [...] mantidos pelos dominados até mesmo quando lutam contra essa dominação (CHAUÍ, 1982, p. 110).

Chauí (1982) cita a ideologia burguesa assumindo a forma do liberalismo e atuando com o fim da livre concorrência “[...] com o advento do capitalismo monopolista do Estado e dos oligopólios, a ideologia burguesa assume a forma da ideologia da Organização, do Planejamento e da Administração” (CHAUÍ, 1982, p. 119).

No nosso entendimento o discurso ideológico se apresenta em um cenário de fuga do capital e numa dependência do capital fictício (título dado à apropriação do excedente ou que ainda será produzido), o que nos traz a apropriação de um excedente na hipertrofia da lógica do capital onde torna-se necessário, ao capital, nos processos de desregulação financeira, a defesa de políticas que atentem na exploração da capacidade financeira do Estado. Essas implicações levam às mazelas do neoliberalismo e que caracterizam a sua doutrina ou a sua política de governo numa busca pelo discurso ideológico necessário para o entendimento de como se constrói a distribuição orçamentária nos processos de disputa do fundo público e na financeirização do orçamento público. Nessa seara, verificamos a importância da sociedade civil organizada que tem o poder de pressionar o Estado ampliado na visão gramsciana<sup>9</sup>.

Portanto, entendemos que as políticas de Estado continuam a existir mesmo depois do fim de um governo. Já o governo é temporal, logo as políticas de governo carregam esta característica e, estão associadas a um indivíduo ou grupo de indivíduos e têm uma duração finita. Entendemos que a influência do pensamento neoliberal na educação torna-se uma tendência crescente, fato que nos fará dedicar um item no decorrer deste estudo.

---

<sup>9</sup> A considerada nova teoria gramsciana da revolução trata da concepção ampliada de Estado nas chamadas "sociedades ocidentais", onde há uma relação equilibrada entre a sociedade política e a sociedade civil, e a luta de classes têm como terreno decisivo os aparelhos privados de hegemonia, na medida em que visa à obtenção da direção político-ideológica e do consenso [...] VIOLIN (2006, p.4). Tarso Cabral. A sociedade civil e o estado ampliado, por Antônio Gramsci. Revista Eletrônica do CEJUR, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14846>. Acesso em: 16 abr. 2023.

## 1.2 A construção das premissas do liberalismo, do Keynesianismo e do neoliberalismo.

Traremos uma síntese das premissas liberais, keynesianas e neoliberais. Doutrinas econômicas que divergem a respeito do papel do Estado na economia.

### 1.2.1 Premissas liberais

Bianchetti (1999, p. 45) expõe uma síntese do liberalismo econômico, citando que “[...] as desigualdades sociais são equivalentes às desigualdades do mundo natural (que por outra parte garantem seu equilíbrio), e qualquer intento para modificá-las vai contra a natureza”.

No entendimento de Bianchetti (1999, p. 85) “[...] a articulação de diferentes grupos da sociedade a fim de favorecer seus interesses e, através deles, a ação política transforma-se em uma “democracia de negociação”.

Bianchetti (1999) reforça esse entendimento quando afirma:

[...] As propostas de “democracia limitada” ou “democracia protegida” são uma forma de desviar o eixo do conflito que subsiste as sociedades capitalistas, onde os grupos dominantes buscam conseguir o consenso social para a continuidade de suas ações de apropriação (BIANCHETTI, 1999, p. 86).

Ao analisar o Estado e a ordem social, para os neoliberais, Bianchetti (1999) assegura que:

[...] o Estado na sociedade liberal somente atua sobre a ordem social quando se encontra em perigo seus fundamentos [...] a função coercitiva do Estado responde, nessa perspectiva, à necessidade de preservação da própria natureza da sociedade. Os neoliberais dividem as sociedades em sociedades livres e totalitárias nas primeiras incluindo sociedades de mercado e, nas segundas, as planificada (*sic*), sejam elas socialistas ou capitalistas (corporativistas ou keynesianas) (BIANCHETTI, 1999, p. 81).

Para Bianchetti (1999), essa separação social coloca, para os neoliberais, as relações econômicas como fundadoras da ordem política, o que numa escolha entre a liberdade econômica e a liberdade política a opção seria, claramente, para a liberdade econômica. Nessa análise, o autor afirma que “[...] a única intervenção do Estado que os neoliberais reconhecem como justificativa, é aquela que tem por

objetivo impedir (paradoxalmente) a intervenção do Estado na economia” (BIANCHETTI, 1999, p. 82).

Nessa premissa, Bianchetti (1999) cita, como exemplo, as ditaduras latino-americanas na década de 1970, que para o autor:

[...] se constituíram no veículo de acesso ao poder dos grupos partidários de uma mudança social dentro da concepção ideológica. Nesse sentido continua o autor [...] as sociedades latino-americanas não a possuem, já que não faz parte de suas tradições. É necessário, portanto, impô-la, para poder tomar parte na nova ordem mundial (BIANCHETTI, 1999, p. 82).

As regras do mercado, para os liberais, seriam comparadas a um jogo, com regras que não podem ser desrespeitadas, por isso, segundo o autor, qualquer interferência do Estado no mercado é criticada e abandonada “[...] Enquanto nas concessões liberais-sociais se reconhece a desigualdade [...] e, portanto, aceita-se a intervenção do Estado [...] o neoliberalismo rechaça qualquer ação estatal” (BIANCHETTI, 1999, p. 88).

O autor reforça a teoria do Estado Mínimo ampliada não apenas no seu aspecto econômico. Assim, abrimos a definição para as políticas sociais.

Contrariamente aos derivados da concepção liberal que promove políticas sociais em estrita consonância com as necessidades de acumulação de capital, conforme já exposto por Bianchetti (1999), as políticas sociais devem ser estruturadas num processo de abrandamento das desigualdades sociais que permitam as subvenções sociais em áreas da saúde, da educação, da habitação e da previdência social. Os resultados permitem uma melhor distribuição da renda. Reforçamos que todo esse arcabouço de construção e de intervenção estatal propicia, também, o favorecimento do processo de acumulação capitalista que se ampara na estrutura do Estado num processo de democracia controlada e controlável.

Entendemos que o pensamento neoliberal, conceituado por Bianchetti (1999), versa contra a manutenção das políticas sociais na defesa da tese de que políticas sociais onerariam os detentores do capital e onde as regras deverão ser aceitas por todos, esse pensamento credita as causas das desigualdades à falta de empenho, ligadas a fatores naturais da vida atribuídas à má sorte ou à falta do esforço pessoal individual.

Trazendo o conceito para as políticas educacionais, Bianchetti (1999) as condicionada sob dois aspectos: as tendências teóricas em concepção social pelos

objetivos propostos pelo sistema educativo relacionadas à capacitação e formação de pessoas e as políticas para a educação, desenvolvidas pelo governo. O autor apresenta esses conceitos, os quais seriam refletidos nas estruturas e no conteúdo dos currículos educacionais. Segundo o autor “[...] isso se manifesta na resistência ou apoio encontrados dentro do sistema educativo em relação à implementação de diretrizes específicas oriundas da estrutura do poder político” (BIANCHETTI, 1999, p. 93).

A teoria do capital humano<sup>10</sup>, citada por Bianchetti (1999), se aproxima dessa concepção entre o mercado e o sistema educativo. A outra teoria, analisada por Bianchetti (1999), é a teoria das decisões públicas<sup>11</sup>, e, segundo o autor, a lógica do mercado também se rege por essa teoria.

Entendemos que o primeiro aspecto, analisado por Bianchetti (1990), pode ser verificado nas políticas de governos instituídas nas últimas décadas e na construção de um processo estabelecido e com viés do neoliberal inicializado nos anos de 1990. Esse modelo de política educacional tem propiciado a aproximação do mercado educacional com a educação pública.

A naturalização entre o conhecimento e o mercado educacional pode ser avaliada em programas de financiamento da educação superior implantados como ProUni<sup>12</sup> e Fies<sup>13</sup> no arcabouço de leis e decretos instituídos, que entendemos,

---

<sup>10</sup> O precursor da teoria do capital humano foi Mincer (1958), que indicou a existência de correlação entre o investimento para a formação das pessoas (trabalhadores) e a distribuição de renda pessoal [...] era necessário decidir de forma individual e racional entre gastar tempo para obter novos conhecimentos e aplicá-los posteriormente em atividades profissionais ou manter-se no trabalho sem novas formas de treinamento e estudo de novos conhecimentos. Dessa forma, [...] conclui que a dispersão entre os rendimentos pessoais estava associada ao volume de investimento efetuado em capital humano, os quais impactariam na produtividade e no crescimento da economia. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/srrRFK6rcbj7gwW6GMyVNHK/?lang=pt>. Acesso em: 14 jan. 2022.

<sup>11</sup> Public Choice, ou Teoria da Escolha Pública, cujo principal objetivo é aplicar um método da ciência econômica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado, no âmbito da ciência política; grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise burocrática, escolha parlamentar e análise constitucional. Disponível em: [https://www.google.com/search?q=Revista+Gest%C3%A3o+P%C3%BAblica%2C+Pr%C3%A1ticas+e+Desafios+\(RGPD\)%2C+vol+V%2C+n.1%2C+abr.%2C+2014.&rlz=1C1GCEU\\_pt-BRBR1053BR1053&oq=Revista+Gest%C3%A3o+P%C3%BAblica%2C+Pr%C3%A1ticas+e+Desafios+\(RGPD\)%2C+vol+V%2C+n.1%2C+abr.%2C+2014.&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBBzc2NmowajeoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Revista+Gest%C3%A3o+P%C3%BAblica%2C+Pr%C3%A1ticas+e+Desafios+(RGPD)%2C+vol+V%2C+n.1%2C+abr.%2C+2014.&rlz=1C1GCEU_pt-BRBR1053BR1053&oq=Revista+Gest%C3%A3o+P%C3%BAblica%2C+Pr%C3%A1ticas+e+Desafios+(RGPD)%2C+vol+V%2C+n.1%2C+abr.%2C+2014.&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBBzc2NmowajeoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8). Acesso em: 14 jan. 2022.

<sup>12</sup> O Programa Universidade para Todos (ProUni), tem como objetivo ofertar bolsas de estudo, integrais e parciais (50%) do valor da mensalidade do curso, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de educação superior privadas. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 07 maio 2023.

<sup>13</sup> O Fundo de Financiamento estudantil (Fies) é um Programa que tem como objetivo conceder financiamento a estudante em cursos superiores não gratuitos e ofertados por instituições de educação superior não gratuitas aderentes ao programa. A instituição precisa ter avaliação positiva no Sistema

funcionaram como facilitador do avanço privatista no setor educacional, parte importante na construção e na manutenção da hegemonia dos grandes grupos educacionais estabelecidos no país e no avanço da educação privada superior dos últimos anos.

O segundo aspecto, citado pelo autor, impulsiona uma tendência reformista no conteúdo do sistema educativo como forma de controle de diversas instituições num direcionamento de ações antidemocráticas impostas através de mecanismos de controle instituídos. Como exemplo, citamos o processo de desconstrução da autonomia universitária<sup>14</sup>.

Os dois aspectos citados por Bianchetti (1999) estão interligados. O autor relata a tendência política que pode modificar formalmente os conteúdos educativos e cita um exemplo de como isso pode acontecer e suas consequências:

[...] Na história latino-americana, certos grupos de poder (igreja, forças armadas, associações civis, por exemplo) influenciariam a definição dos conteúdos educativos a partir do controle de diversos mecanismos ou instituições muitas vezes em oposição à tendência política no governo, que impulsionava uma determinada reforma dentro dos conteúdos do sistema educativo. Como consequência disto, as mudanças nas estruturas desse sistema não cumpriram com os objetivos propostos pelo poder político e se converteram em reformas parciais sem se transformarem em propostas hegemônicas (BIANCHETTI, 1999, p. 95).

Bianchetti (1999) propõe o entendimento de que o neoliberalismo não deve ser considerado como uma “[...] tendência do pensamento liberal, já que essa definição não nos elucidaria o bastante sua especificidade, e reduziria o alcance e a profundidade desse pensamento na relação com outras tendências liberais” (BIANCHETTI, 1999, p. 21).

No modelo Keynesiano o Estado adota políticas com a finalidade de alcançar o pleno emprego e o aumento da demanda “[...] as ações do Estado Benfeitor não se sustentam sobre a crença de princípios de redistribuição socialista, e sim sobre as necessidades de redução dos conflitos sociais e do aumento do consumo” (BIANCHETTI, 1999, p. 93).

Entendemos que as políticas neoliberais foram construídas a partir da crise da economia em períodos de recessão econômica e contra a instituição do Estado do

---

Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Os programas ProUni e Fies serão tratados no capítulo II. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 07 maio 2023.

<sup>14</sup> A esse respeito, trataremos adiante.

Bem-Estar Social. Para avaliar a crise fiscal dos Estados e, conseqüentemente, o seu processo de endividamento, considerado por muitos estudiosos como percussor da implantação das políticas neoliberais, precisamos, antes, entender o conceito e a origem da teoria Keynesiana e a posterior desconstrução das políticas sociais após o surgimento da crise do capitalismo. Passamos ao entendimento da construção da teoria Keynesiana.

### 1.2.2 Teoria keynesiana

Em oposição ao pensamento econômico e político do liberalismo surgiu a teoria Keynesiana do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946)<sup>15</sup>. A partir das suas ideias, o desemprego seria completamente eliminado, caso o mercado ganhasse força, cabendo ao Estado proporcionar benefícios sociais à classe trabalhadora tais como salário mínimo, seguro-saúde, seguro-desemprego, alimentação, entre outros. A teoria de Keynes deu origem ao conceito do Estado de Bem-Estar Social.

Em 1919 Keynes escreveu o livro “*The Economic Consequences of the Peace*” traduzido para o português com o título “*As Consequências econômicas da Paz*”. O livro foi dividido em quatro seções. A segunda e a terceira seções trataram sobre as consequências da guerra e das conclusões do autor na análise do período pós Primeira Guerra e das reparações de guerra impostas aos países perdedores estabelecidas nas cláusulas do Tratado de Versalhes<sup>16</sup>. Keynes (2002) creditava que as duras imposições impostas à Alemanha, único país culpado pela guerra segundo o Tratado de Versalhes, destruiriam a capacidade econômica do país e ameaçariam a estabilidade financeira e a capacidade de pagamento da dívida imposta. A desestabilidade financeira do país afetaria também os Estados europeus. São palavras do autor sobre o Tratado de Versalhes:

---

<sup>15</sup> Considerado por muitos o “pai” da moderna macroeconomia, ele deixou um legado sistemático e profundo sobre o funcionamento do capitalismo. Sua obra mais importante: *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936, chocou-se com o pensamento neoclássico da época, mas levantou questões fundamentais para a reforma do capitalismo [...] A principal delas foi a defesa do papel regulatório do estado para minimizar as instabilidades do mercado. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2267:catid=28&Itemid=](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2267:catid=28&Itemid=). Acesso em: 04 abr. 2023.

<sup>16</sup> Foi assinado no dia 28 de junho de 1919, em Paris, na França [...] celebrando um acordo de paz entre os países envolvidos na Primeira Guerra Mundial [...] a partir desse tratado, estabeleceu-se que a Alemanha era a única responsável pelo conflito e a ela caberia reparar os prejuízos da guerra. Disponível em: <https://www.significados.com.br/tratado-de-versalhes/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

O Tratado da Paz não contém qualquer disposição orientada para a reabilitação econômica da Europa nada que transforme as Potências Centrais derrotadas em bons vizinhos, nada que permita dar estabilidade aos novos Estados europeus, nada para salvar a Rússia; não promove de nenhuma forma um pacto de solidariedade econômica entre os próprios aliados. Em Paris nada se fez para restaurar as finanças desordenadas da França e Itália, ou para ajustar os sistemas do Velho e do Novo Mundo (KEYNES, 2002, p. 157).

Para Keynes (2002) a paz universal e econômica dos países só seria conseguida a partir da saúde financeira da Europa, e a capacidade de pagamento desses países estaria condicionada a um empréstimo amplo como forma de garantir e reconstituir uma parte do capital de giro europeu da economia. Sob esse tema Keynes (2002) expõe:

Considero certo e oportuno que a Inglaterra não solicitasse receber o pagamento de reparações da Alemanha antes de satisfeitas as solicitações mais urgentes da França e da Bélgica; e que a Inglaterra e os Estados Unidos cancelassem inteiramente os débitos dos seus aliados, somas a que não tem qualquer direito à luz dos seus investimentos comerciais; e mediante um empréstimo amplo deveríamos reconstituir uma parte do capital de giro europeu (KEYNES, 2002, p. 34).

Nessa seara e, em análise da obra de Keynes “*Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*”, publicada em 1936, Alves (2020) acreditava que Keynes tinha em mente um objetivo principal que era de dar resposta, por meio da elaboração de uma teoria econômica, aos dois grandes problemas do seu tempo: a recessão e o desemprego. Neste sentido escreve Alves (2020) sobre o Keynesianismo:

A exposição da teoria keynesiana realizada a seguir inicia-se com o princípio da demanda efetiva, o modelo teórico formulado por Keynes para a determinação da produção e do emprego. Mostra-se que, de acordo com este, o nível de emprego é determinado pela posição da curva de demanda agregada, que possui caráter excepcional e que, admitindo-se a possibilidade de deficiência de demanda efetiva, não existe a garantia do pleno emprego (ALVES, 2020, p. 01).

A definição da natureza do capital agregada ao nível da pobreza da população numa situação em que as poupanças deverão ser nulas em um regime de *laissez-faire*<sup>17</sup> em Keynes (1996) foi assim conceituada:

---

<sup>17</sup> Expressão escrita em francês que simboliza o liberalismo econômico tem início nos Estados Unidos e nos países da Europa durante o final do século XIX até o início do século XX. François Quesnay (1694 - 1774) e Vincent de Gournay (1712 - 1759) foram dois dos principais teóricos a desenvolverem a teoria



[...] Se, em tais circunstâncias, partimos da posição de pleno emprego, os empresários terão, naturalmente, prejuízos se continuarem a oferecer emprego em uma escala que utilize a totalidade do capital existente. Em consequência o estoque de capital e o volume de emprego terão de reduzir-se até que a comunidade se ache bastante pobre para que a poupança agregada seja nula, neutralizando-se a poupança positiva de certos indivíduos ou grupos pela poupança negativa de outros. Para uma sociedade tal como a que acabamos de supor, a situação de equilíbrio em regime de *laissez-faire* será aquela em que o emprego seja bastante baixo e o nível de vida suficientemente miserável para levar as poupanças a zero [...] Supondo previsões corretas, o nível de equilíbrio do estoque de capital, ao qual corresponderá uma eficiência marginal de zero será, naturalmente, inferior ao correspondente ao pleno emprego da mão-de-obra disponível, pois o equipamento que corresponde a essa proporção de desemprego será o que assegurar uma poupança nula (KEYNES, 1996, p. 214).

Keynes (1996) só parte do conceito de Estado vigente, para torná-lo estabilizador e promotor do crescimento econômico, a partir do esgotamento do ideário do Estado liberal ou estado “neutro”, como definiu Silva (2010), ocorrida em meados dos anos 2000. Esse fato, para o autor, reforça que Keynes (2002) procurava uma nova via de interpretação para as funções do Estado que a distinguisse do liberalismo e do socialismo, supostamente, alicerçado nas ideias marxistas (SILVA, 2010).

Silva (2010) ao analisar o Estado na visão Keynesiana, avalia que Keynes não tinha a intenção de promover uma revolução do que se entendia sobre Estado. Acerca desse assunto o autor diz “[...] embora, para ele, o Estado liberal estivesse com seus dias contados, ele pretendia sugerir políticas que dessem sustentação ao capitalismo” (SILVA, 2010, p. 15). Assim define a visão Keynesiana sobre a produção e a demanda agregada com a finalidade de evitar o desemprego e a redução do lucro dos capitalistas:

[...] Em outras palavras, para Keynes, a demanda agregada, ou afetiva, determinaria o volume de produção que, por sua vez, definiria o volume de emprego dos fatores de produção (trabalho, capital, terra, tecnologia e capacidade empresarial). Essa formação da riqueza, advinda da demanda, traria como efeito a necessidade de distribuir melhor a renda da produção, dando prioridade ao consumidor em relação ao produtor. Com isso, os Estados nacionais poderiam promover políticas de incentivo a demanda agregada, de modo a evitar crises que viessem a ampliar o desemprego e a reduzir os lucros dos capitalistas (SILVA, 2010, p. 15).

---

do liberalismo econômico. No entanto, foi economista britânico Adam Smith (1723 - 1790), conhecido como o "pai do liberalismo econômico", quem apresentou os conceitos que viriam a se firmar como característicos da livre economia. Disponível em: <https://www.significados.com.br/liberalismo-economico/>. Acesso em: 06 nov. 2021.

Essa proposta de igualdade, na visão Keynesiana, seria possível com a participação efetiva do Estado na economia através dos serviços sociais. Assim, o capitalismo nos moldes Keynesianos do pós-guerra, foi chamado de *Welfare State* e, realizado nas experiências ocidentais da social-democracia, conforme afirmou o autor “[...] os pressupostos Keynesianos de crescimento e de distribuição de renda tornaram-se compatíveis com o ideal social-democrata, à medida que permitiram uma igualdade político-partidária entre a classe trabalhadora e a classe capitalista” (SILVA, 2010, p. 16).

O conceito do *Welfare State* é analisado por diversos autores e estudiosos sobre o tema. Coutinho (2008) afirma que o *Welfare State* surge como uma resposta do grande desafio ao capital:

[...] não se deve esquecer que a revolução passiva welfariana é também uma resposta ao grande desafio ao capital representado não só pela revolução de outubro<sup>18</sup>, mas também pela presença da União Soviética, que emergia da Segunda Guerra com um enorme prestígio junto às massas trabalhadoras e às pessoas progressistas de todo o mundo (COUTINHO, 2008, p. 101).

Em Frigotto (1996) as teses keynesianas ganham força com a crise de 1914 e, sobretudo, a crise de 1929 e, após os anos 1930, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. O autor denominou esse período de Estado do Bem-Estar “[...] Estado do Bem-Estar ou modo fordista de regulação social. Vive-se um período de fortalecimento e auge dos *Estados-nação*” (FRIGOTTO, 1996, p. 10, grifos do autor).

Os benefícios vividos pela classe trabalhadora, em alguns países europeus, sob o Estado do Bem-Estar “[...] em um número significativo de países europeus possibilitaram, não sem luta, à classe trabalhadora uma efetiva melhoria de vida e uma garantia do fundo público” (FRIGOTTO, 1996, p. 10).

O autor cita os benefícios conquistados como: saúde, habitação, educação, emprego ou seguro desemprego. Essa realidade não foi compartilhada pelos países latino-americanos, como afirmado pelo autor “[...] esta realidade tem sido bastante

---

<sup>18</sup> A ação dos bolcheviques em outubro de 1917 inaugurou o século XX e constituiu-se em um marco na luta dos trabalhadores pela sua emancipação. A análise do processo revolucionário na URSS implica na compreensão das condições efetivas que buscaram romper com a lógica do capital, nas circunstâncias demarcadas pela Primeira Guerra (1914-18) e da Guerra Civil (1918-21) que se seguiu. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/24275>. Acesso em: 07 maio 2023.

diversa nos países latino-americanos, que têm permanecido manietados por formas renovadas de colonialismo e da subserviência aos centros hegemônicos do capitalismo internacional” (FRIGOTTO, 1996, p. 10).

A prosperidade que a relativa estabilidade do capitalismo avançado e plotado sobre os Estados nacionais fortes não foi mantida uma vez que para o autor “[...] Estados nacionais fortes, todavia, não dispunha da capacidade de corrigir o caráter destrutivo e imanente das leis de acumulação, concentração e centralização de capital e produção da exclusão” (FRIGOTTO, 1996 p. 10-11).

O autor cita o que chamou de processo de transnacionalização da economia e os novos senhores do mundo ou poder de fato dos mercados financeiros. Esse processo, segundo ele, configura a subordinação dos estados nacionais e as empresas aos mercados financeiros.

Buscando o entendimento da construção do Estado de Bem-Estar no Brasil, podemos dizer que o ponto inicial aconteceu por volta dos anos 1930. De acordo com Campos (2016, p. 95) “[...] a Primeira República (1889-1930) é reconhecida pelo lema “Questão social, caso de polícia”. Esse fato, para o autor, se refletiu nas ações de repressão sobre o movimento de trabalhadores fundamentado no anarcossindicalismo. Neste sentido o autor afirma que “[...] nesse período, precisamente em 1923, o congresso aprovou a chamada Lei Elói Chaves, que criava a Caixa de Aposentadoria e Pensões” (CAMPOS, 2016, p. 95).

Somente com a interrupção da República Velha que o tema social passa a ser visto e discutido em outra dimensão e sob outros pressupostos. Em análise da área de previdência social no país e, da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, o autor chamou de “tendência universalizante”, a partir dos anos 1970, na incorporação de novas categorias da população até então desprotegida como o: trabalhador rural, o empregado doméstico, idoso e o inválido, na formulação de políticas sociais do governo. Campos (2016) cita a instituição do Conselho de Desenvolvimento Social criado em 1974 “[...] com o objetivo de assessorar a presidência da República na formulação da política social. Programas são criados nas áreas de previdência social, saneamento, habitação, nutrição, segurança e medicina do trabalho” (CAMPOS, 2016, p. 95-96).

Para Campos (2016), no Brasil, será com a Constituição de 1988 que as questões sociais, os direitos sociais, entre eles a assistência social ganhará centralidade, porém a tensão entre o direito manifesto na legislação e sua efetividade

na realidade dos brasileiros permanece latente. Várias conquistas da sociedade por meio das lutas históricas ficam sob ameaças dependendo das políticas de governo.

Em uma outra análise, Antunes (2018) conceitua a vitória do neoliberalismo, na década de 1990, como um processo de superexploração da força de trabalho mediante as transformações ocorridas no Brasil “[...] baixos salários, ritmos de produção intensificados, jornadas prolongadas, combinado uma extração tanto de mais valor absoluto quanto de mais valor relativo” (ANTUNES, 2018, p. 134).

O autor contextualiza as novas formas de “trabalho” num processo da precarização da força de trabalho. As novas formas vigentes de trabalho e os aspectos da lei do valor são avaliados no que denominou de “uma nova morfologia do trabalho”:

[...] estamos presenciando o advento de novas formas de extração do mais valor também na esfera da produção não material ou imaterial, espaço por excelência dos serviços que foram privatizados durante uma longa fase de vigência do neoliberalismo (ANTUNES, 2018, p. 50).

Dessa forma, o processo da expansão das terceirizações no contexto do neoliberalismo como elemento propulsor e gerador de mais-valor é definido pelo autor:

[...] no passado recente era realizado por empresas estatais prestadoras de serviços públicos, sem fins lucrativos, com o neoliberalismo, a financeirização e a privatização – essa trípole profundamente poderosa e destrutiva -, ampliou-se num mosaico de trabalhos terceirizados, com maior participação nas cadeias produtivas do valor que *direta ou indiretamente incidem no processo de valorização do capital* e de geração do *mais valor*, quer pela agilização do tempo de circulação do capital, quer pela conversão da informação em mercadoria cada vez mais produtiva (ANTUNES, 2018, p. 199, grifos do autor).

Por ocasião de sua recente fala Antunes (2022)<sup>19</sup> traz o termo “sindicalismo de Estado” acontecido no Brasil. Para o autor, no final dos anos de 1920, inicializou-se um processo de repressão ao movimento sindical com a unificação dos sindicatos num projeto que propiciou, em 1943, a consolidação da Consolidação das Lei do Trabalho (CLT) que não abarcou os direitos dos trabalhadores rurais no que o denominou de “Getulismo”:

[...] ao regulamentar a força de trabalho o Vargas (*referindo-se ao Presidente*

---

<sup>19</sup> Fala do professor Ricardo Antunes durante uma palestra apresentada na aula Magna, da Turma 2022 do PPGCS, evento transmitido pelo Canal do NUPECS no YouTube em 23 de março de 2022 às 19h, com o título: O trabalho e as Ciências sociais no Brasil atual. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sZMfg-p8h3g>. Acesso em: 23 mar. 2022.

*Getúlio Vargas*) estabelecia um patamar mínimo necessário para a acumulação capitalista [...] e foi assim que a CLT se tornou uma espécie de constituição da classe trabalhadora brasileira [...] a CLT tinha um sentido bifronte, de um lado os direitos trabalhistas foram efetivamente e consolidados em vários pontos importantes: 13º, férias, salário mínimo, etc. [...] salário igual para trabalho igual, etc. mas, ao mesmo tempo a CLT tolhia, vedada, impedia e impossibilitava a autonomia sindical. A CLT criou o sindicato único reconhecido por Lei, a chamada unicidade sindical, para quebrar os sindicatos autônomos que existiu, a anarco-sindicalista (União Operária Metalurgia) [...] e pra também combater os sindicatos, que no final dos anos 20, já estavam sob influência socialista ou comunista. Ele (*citando novamente o Presidente Getúlio Vargas*) quebra esses sindicatos autônomos criando os sindicatos oficial legal e diz: “só vai ter direito ao trabalho quem se filiar ao sindicato oficial” e, é aí que nasce o sindicalismo de Estado no Brasil (informação verbal).

É possível entender, a partir das análises apresentadas por Antunes (2022), que o processo de terceirização como elemento do capital atenta para a desconstrução e a corrosão do trabalho.

Na análise da construção do Estado brasileiro, Coutinho (2008, p. 107) aponta que “[...] o Brasil se caracterizou até décadas atrás pela presença de um Estado extremamente forte, autoritário, em contraposição a uma sociedade civil débil, primitiva, amorfa”. Esse fato, para o autor, credita a definição trazida por Gramsci entre a formação política tipo oriental e ocidental. O autor conceitua o tema:

[...] diria que o Brasil foi, pelo menos até os anos de 1930, uma formação político-social de tipo “oriental” na qual o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa [...] “Ocidente” se caracteriza por uma “relação equilibrada” entre Estado e Sociedade Civil. O autor continua [...] essa “orientalidade” do Brasil, que fez que o Estado brasileiro fosse erradamente visto por muitos como o demiurgo das relações sociais, parece-me causa e efeito de particulares processos de transformação social, que foram característicos de nossa história e que, sob formas transfiguradas, repetem-se de certo modo até hoje (COUTINHO, 2008, p. 106-107).

Entendemos que o modelo de formação do Estado Brasileiro, constituído após a independência, se construiu sob uma base oligárquica.

Coutinho (2008), servindo-se da terminologia gramsciana, chama de ditadura sem hegemonia “[...] Isso não impediu que nossas “elites”, além de *dominantes* fossem também *dirigentes* [...] ou, para usarmos a terminologia de Florestan Fernandes<sup>20</sup>, uma “autocracia Burguesa” (COUTINHO, 2008, p.111, grifos do autor).

Sobre esse assunto, Coutinho avigora que “[...] o elemento conteudístico mais

<sup>20</sup> O autor faz referência, em nota de rodapé, da Obra de Florestan Fernandes: *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p. 289 *apud* (COUTINHO, 2008, p. 111).

importante dessa forma política autoritária e centralizadora de Estado é que *ele sempre esteve claramente a serviço de interesses privados*” (COUTINHO, 2008, p.124, grifos do autor).

Para o autor, com base na teoria da economia, os processos de privatização do público são avaliados “[...] no fato de que a intervenção do Estado na economia visou fundamentalmente à criação das condições mais favoráveis à expansão do capital privado” (COUTINHO, 2008, p.125). Continua o autor:

[...] Assim, o Estado brasileiro foi sempre dominado por interesses privados. Decerto, isso caracteriza o Estado capitalista em geral, não sendo uma singularidade da nossa formação estatal; mas esse privatismo assumiu traços bem mais acentuados do que em outros países capitalistas. Sempre que há uma dominação burguesa com hegemonia, o que ocorre nos regimes liberal-democráticos, isso implica a necessidade de concessões da classe dominante às classes subalternas, dos governantes aos governados [...] não é outra a explicação, por exemplo, da existência do *Welfare State* nos países desenvolvidos; nesse caso graças as lutas das classes trabalhadoras, foi possível construir a partir das políticas estatais, uma rede educacional e de seguridade social que tem um indiscutível interesse público (COUTINHO, 2008, p. 126-127).

Entendemos que foi possível a construção dos modelos de governos neoliberais em um processo de desconstrução das premissas, justificadas na relação do Estado e suas funções econômicas, numa ótica neoliberal de dominação dos mercados centrais e, a partir daí, nos mercados periféricos dos países latino-americanos com o desmantelamento das instituições sociais controladas pelo Estado.

### 1.2.3 Premissas neoliberais

Inicialmente propomos abordar a reavaliação dos princípios do liberalismo econômico clássico, especificamente no que diz respeito à concepção de mercado de Adam Smith. Para Bianchetti (1999, p. 23):

[...] se complementa, dentro do modelo, como uma teoria política liberal conservadora, representativa de que algumas correntes liberais temerosas do domínio que as majorias podem exercer quando não se põe limites ao funcionamento da democracia.

Continua o autor “[...] a lógica Keynesiana é de que a ação reguladora no Estado tinha por objetivo impedir as crises cíclicas do capitalismo” (BINACHETTI,

1999, p. 25). O surgimento da estagflação<sup>21</sup> rompeu com a premissa defendida do Estado do Bem-Estar Social.

Para o autor o ressurgimento neoliberal nos países capitalistas desenvolvidos surge em meados da década de 1970, a partir do processo de estagflação surgido por problemas estruturais no padrão de acumulação e de crescimento da economia num processo que chamou de estancamento econômico e define como novo capitalismo financeiro e surge como uma nova ordem internacional capitalista “[...] favorece essa estratégia o controle que esse poder exerce sobre os organismos financeiros internacionais que, em função das novas condições, desenvolvem um modelo de ajuste das economias dos países devedores” (BIANCHETTI, 1999, p. 29).

Dessa forma o surgimento do neoliberalismo na América Latina e a crise econômica dos anos 1970 em países com governos militares como o Chile, Uruguai e Argentina seguem alinhados a um segundo aspecto numa represália aos grupos de esquerda que surgiam nesses países “[...] essa doutrina se propunha, por meio da eliminação da oposição, a restaurar instituições políticas estáveis [...] sem questionar seus fundamentos, ou seja, uma democracia controlada e controlável (BIANCHETTI, 1999, p. 35).

Então, para o autor, os governos ditatoriais desses países que se definiam como sustentadores de uma nova ordem social conduziram a um projeto de ajuste econômico com a justificativa de reordenação da economia evitando assim as crises de governabilidade. Dessa forma e, para o autor, estaria também legitimado o ajuste político implantado (BIANCHETTI, 1999, p. 35).

Harvey (2008, p. 12) expõe uma análise do modelo neoliberal na qual destaca o papel do Estado em estabelecer e preservar uma estrutura institucional adequada. Essa estrutura tem como finalidade garantir a qualidade e a integridade do sistema monetário. Além disso, cabe ao Estado a responsabilidade de estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, policiamento e leis necessárias para o funcionamento adequado da sociedade.

---

<sup>21</sup> Neologismo criado pela junção das palavras “estagnação” e “inflação”. A estagflação acontece quando um país passa por uma recessão (ou seja, queda da atividade econômica) simultaneamente a uma forte disparada dos preços. Disponível em: <https://warren.com.br/blog/estagflacao/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

Harvey (2008) assinala também que foram estabelecidas políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como “keynesianas” para assegurar um nível razoável e o emprego pleno:

Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde e instrução). Essa forma de organização política econômica é hoje denominada de liberalismo embutido [...] o projeto neoliberal busca desvencilhar o capital dessas restrições (HARVEY, 2008, p. 21).

E conceitua o neoliberalismo como:

[...] a teoria das práticas políticas-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional (HARVEY, 2008, p.12).

O autor apresenta o que chamou de liberalismo embutido na política, que produziu elevadas taxas de crescimento econômico nos países capitalistas avançados durante os anos 1950 e 1960. Para Harvey (2008) perto dos anos 1960 o neoliberalismo internacional e, no nível das economias domésticas, começou a ruir apresentando índices do desemprego e da inflação. Esse fato “[...] desencadeou uma fase global de “estagflação” que duraria por boa parte dos anos 1970” (HARVEY, 2008, p. 22, grifo do autor).

Este autor também reforça que:

[...] o mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como resposta e por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos [...] do que veio a ser conhecido como “Consenso de Washington”<sup>22</sup> (HARVEY, 2008, p. 23).

Acrescentamos que “[...] a crise de acumulação de capital da década de 1970,

---

<sup>22</sup> Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington" (BATISTA, 1994). A visão neoliberal dos problemas latino-americanos Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.



afetou a todos numa combinação de desemprego em ascensão e de inflação acelerada” (HARVEY, 2008, p. 23).

Os conceitos apresentados, pelos autores citados, enquanto definições do conceito de Política e de Estado, Política Social e Política Educacional, Liberalismo Econômico e Neoliberalismo nos conduz ao entendimento da construção social da história da política brasileira e de seus desdobramentos na definição do caráter patrimonial da formação do Estado no Brasil (Colônia e Império) com subordinação do Estado brasileiro aos interesses privados do capital e, neste processo, a construção das políticas educacionais estabelecidas na origem do neoliberalismo a partir do conservadorismo liberal que tem direcionado a educação às regras e à lógica do mercado.

A construção dos governos neoliberais nos países centrais e nos países periféricos, sobretudo nos países latino-americanos, conforme análises apresentadas pelos autores, nos conduz ao entendimento, reforçado nos conceitos trazidos por Bianchetti (1999), de que o modelo do Estado do Bem-Estar Keynesiano favoreceu, nos países centrais, o fortalecimento de um sistema democrático, diferente do que aconteceu nos países latino-americanos podendo ser verificado nos modelos de construção do Estado latino-americano.

A característica da desigualdade e da dependência econômica dos países periféricos, enquanto à sua formação, direcionou um processo que condicionou as estratégias de acumulação do capitalismo central, o que favoreceu a relação vertical de controle social promovendo e fortalecendo a relação do Estado em benefícios dos setores privados concentradores de renda, propiciando a construção, a partir de um liberalismo conservador, do neoliberalismo nestes países. No caso do Estado Brasileiro, formal e internamente dependente economicamente, e fruto de uma sociedade escravocrata, foi responsável pela separação, segundo os autores, da ideia de igualdade.

As análises deste estudo, das políticas públicas, nos conduzem a buscar a origem de tais premissas. Ao analisar as ideias do economista Hayek (1899-1992), fica evidente sua defesa do liberalismo, que enfatiza a ausência de intervenção estatal e a promoção das liberdades econômicas individuais.

Para Hayek (1983) a propriedade privada deveria ser defendida como forma de proteção contra coerção e a favor da liberdade individual. Em suas palavras “[...] povo avesso à instituição da propriedade privada está desprovido do elemento fundamental

da liberdade” (HAYEK, 1983, p. 153).

Hayek (1983) também considerava que, em uma sociedade moderna o requisito essencial de proteção do indivíduo contra a coerção não seria a posse da propriedade, mas o controle dos meios materiais que não deveriam ser controlados exclusivamente por outro agente:

[...] uma das conquistas da sociedade moderna é a possibilidade de um indivíduo praticamente desprovido de qualquer propriedade [...] gozar da liberdade e de confiar a outros a administração dos bens que servem às nossas necessidades básicas (HAYEK, 1983, p. 153).

Em análise do sistema de liberdade e das ações dos governos no livre mercado compatíveis com o Estado de Direito, Hayek (1983) informa que o Estado de Direito deve atuar em medidas de acordo com as conveniências compatíveis com um sistema de liberdades. Assim, segundo Hayek (1983):

[...] a verdadeira economia de mercado pressupõe certas atividades da parte do Estado; há outras atividades deste que contribuem para sua viabilidade; e outras mais poderão ser implementadas, desde que compatíveis com o funcionamento do mercado (HAYEK, 1983, p. 234).

Para o autor embora o governo possa estar mais bem preparado para assumir a iniciativa em certas áreas como os serviços essenciais assumidos pelos governos (os sanitários, as obras públicas, a construção de estradas e manutenção de áreas verdes etc.), não deve ser regra ou de sua outorga e responsabilidade exclusiva e, também informa que o controle governamental de preços e quantidades são incompatíveis com um sistema baseado na liberdade “[...] primeiro, todos esses controles serão necessariamente arbitrários, e, em segundo lugar, é impossível exercê-los de forma a permitir que o mercado funcione adequadamente” (HAYEK, 1983, p. 239).

Dessa forma torna-se necessário delinear um maior entendimento e as conduções do Estado liberal brasileiro, sua organização, seu *modus operandi*, e dos seus setores hegemônicos incididos nos direitos sociais na construção das políticas públicas, principalmente na educação superior pública, dentro do contexto legal de construção histórica acontecido de forma desigual, no âmbito das democracias liberais, na amplitude e na duração das políticas públicas no Brasil avaliadas na complexidade do financiamento público da educação, nos limites de atuação do

Estado e de seus mecanismos de regulação do mercado educacional. Passaremos a essa reflexão.

### 1.3 Neoliberalismo na educação brasileira no contexto legal das reformas da educação superior

No Brasil, segundo Castelo (2012), o novo desenvolvimentismo teria surgido no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). O autor cita na defesa desse pensamento o ex-ministro da Reforma do Estado, professor emérito da FGV-SP, Luiz Carlos Bresser Pereira, em artigo publicado em 2004 na Folha de São Paulo, com o título “O Novo Desenvolvimentismo” em defesa de uma estratégia de desenvolvimento nacional com a intenção de romper com *ortodoxia convencional do neoliberalismo*” (CASTELO, 2012, 624, grifos do autor):

O novo desenvolvimentismo se diferenciaria do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica “Em síntese” escreve Bresser Pereira (2004, p.2-3) mercado e o setor privado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 e 1980: a forma do planejamento deve ser menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada”. O novo desenvolvimentismo brasileiro emergiu, portanto do seio da intelectualidade tucana que implementou o neoliberalismo no país (BRESSER PEREIRA, 2004 *apud* CASTELO, 2012, p. 624).

Essas novas ideias transcenderam a academia e alcançaram a defesa de setores econômicos da burocracia estatal e do empresariado (CASTELO, 2012). O autor menciona que “[...] desde os anos de 1930, o nacional-desenvolvimentismo exerceu uma forte influência ideológica e política nos principais debates da agenda nacional, até o seu ocaso nos anos 1990 com a ascensão ao neoliberalismo” (CASTELO, 2012, p. 614). Castelo (2012) continua:

[...] a partir do segundo mandato do governo Lula (2007-10), com o aumento das taxas de crescimento econômico e a tímida melhora, de alguns indicadores sociais, a ideologia desenvolvimentista voltou repaginada à cena-acoplada dos prefixos “novo” e “social” e tornou-se o tema da moda no Brasil (CASTELO, 2012, p. 614).

Para Castelo (2012), o nacional-desenvolvimentismo percorreu um longo caminho na história do pensamento econômico brasileiro:

Os primeiros escritos do novo desenvolvimentismo brasileiro apareceram no primeiro mandato do governo Lula no tinteiro de Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado, professor emérito da FGV-SP e então intelectual orgânico do PSDB. Em 2004, Bresser Pereira publicou na Folha de S Paulo um artigo intitulado “O novo desenvolvimentismo” no qual defendia uma estratégia de desenvolvimento nacional para romper com a ortodoxia convencional do neoliberalismo (CASTELO, 2012, p. 624, grifos do autor).

Para o autor, “[...] o Brasil experimenta uma nova fase do desenvolvimento capitalista que se inicia nos governos FHC e se aprofunda sob a direção dos governos de Lula e Dilma” (CASTELO, 2012, p. 613).

Na mesma linha de compreensão Freitas (2018) afirma que “[...] o “desenvolvimentismo” não é o fim da história e a “nova direita” tem um lado reacionário e golpista, corroendo a *lógica da democracia liberal* por dentro, sempre que necessário, o que não pode ser novamente ignorado” (FREITAS, 2018, p. 25, grifos do autor).

O entendimento reforça que “[...] o Estado é visto como algo que atrapalha a liberdade individual de competir ao olhar para o bem-estar do coletivo” (FREITAS, 2018, p. 26). Dessa forma esta nova ideologia, defendida pela “nova direita radical”, garantiria a defesa do livre mercado e das liberdades pessoais e sociais trazendo a narrativa de que os fins justificam os meios “[...] e talvez seja exatamente esta a sua característica atual marcante: não importam os meios quando se trata de defender o livre mercado, que segundo eles, funda a liberdade pessoal e social” (FREITAS, 2018, p. 26). Assim,

[...] todo esse quadro “inclui a reforma da educação com autoria e financiamento empresarial” [...] “esta visão social que também embasa as “soluções” propostas pela engenharia da reforma empresarial na educação” [...] tal como na “empresa”, os processos educativos têm que ser “padronizados” e submetidos a “controle” (FREITAS, 2018, p. 28-29, grifos do autor).

Notamos que embora o pensamento neoliberal chegue ao Brasil no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) será com Fernando Henrique Cardoso (1995-1998-2002) que ele terá maior robustez.

É possível verificar uma mesma linha de defesa ao liberalismo econômico na elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Plano Bresser), documento datado de 1995 e elaborado pela equipe econômica do então Ministro da

Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso, conforme trechos do documento:

[...] a Reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 13).

Sobre esse período, Catani e Oliveira (1999) fazem uma avaliação do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Nesse período, segundo os autores, foram implementadas medidas políticas e cotidianas com a finalidade de garantir uma reestruturação da educação superior no Brasil.

Os autores avaliam o diagnóstico, produzido pelo governo FHC, em relação à educação superior particularmente no final do primeiro mandato que incluía os principais problemas:

a) esgotamento do modelo único baseado na indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão; b) tamanho do sistema extremamente modesto para as dimensões e necessidades do país; c) inadequação do processo de credenciamento das novas instituições, o que gerou um sistema sem competição e de baixa qualidade; d) falta de um sistema abrangente de avaliação do ensino de graduação; e) desafio de modernizar o ensino de graduação; f) ineficiência no uso dos recursos públicos na parte federal do sistema (CATANI; OLIVEIRA, 1999, p. 64-65).

Catani e Oliveira (1999) informam que todo esse arcabouço de diagnóstico governamental levou o governo FHC a:

[...] definir e estimular a *expansão* e a *diversificação institucional do sistema*, bem como a *integração dos diferentes procedimentos de avaliação* credenciamento e recredenciamento, objetivando produzir um sistema baseado na *flexibilidade, competitividade e avaliação*” (CATANI; OLIVEIRA, 1999, p. 65, grifos dos autores).

Os processos de criação de mecanismos visavam liberalizar o ensino superior alterando as formas de controle e de avaliação. Os autores citam a criação do Exame

Nacional de Cursos (popularmente chamado de provão) e a redefinição das bases de credenciamento das instituições. Nas palavras do Ministro da Educação, à época Paulo Renato Sousa, citadas por Catani e Oliveira (1999), a expansão do ensino superior deveria ocorrer através de “[...] “vários tipos de universidade” e de outros formatos institucionais que gozassem de autonomia para se dedicar exclusivamente ao ensino, podendo criar cursos e expandir suas vagas (SOUSA, 1997, *apud* CATANI; OLIVEIRA, 1999, p. 66).

Dessa forma os autores citam as novas modalidades de instituição voltadas para o ensino considerado como excelência, os chamados centros universitários. Os outros formatos institucionais disciplinados pelo Decreto 2.306/97 (revogado pelo Decreto 3.860/97, revogado pelo Decreto 5773/2006, revogado pelo Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017) que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

São exemplificados por Catani e Oliveira (1999, p. 66) como faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores, como modelos “[...] forjaram-se também outros formatos institucionais [...] que poderiam contribuir para a expansão do ensino superior” (CATANI; OLIVEIRA, 1999, p. 66).

Avaliado por Gomes (2003), a criação do exame nacional de cursos e da política de regulação estatal do ensino superior, gestada no governo FHC, nada mais é do que “[...] um grupo de mecanismo de controle a serem exercidos por agência externas às universidades e as instituições de ensino superior não universitárias (GOMES 2003, p. 133). Assim especifica Gomes:

[...] os “princípios”: indicadores de resultados, comparação de *performance* das instituições, *ranking* dos cursos em forma de conceitos, condicionalidades no uso dos resultados da avaliação e participação compulsória dos estudantes são instrumentos de uma política de avaliação formulada centralmente e implementada de cima para baixo. Isso porque, primeiro, exprimem o ímpeto para medir e, assim fazendo, para comparar resultados medidos; segundo, “princípios” tais como participação compulsória e condicionalidade no uso dos resultados anunciam um elevado grau ou potencial de **controle e regulação estatal**; terceiro, a comparação dos resultados leva, com raras exceções, a sua publicação em formato de *ranking*; e por último, do ponto de vista da política do governo FHC para o ensino superior, a publicação dos **resultados da avaliação** deve engendrar uma reação “saudável” por parte dos **agentes do mercado do ensino superior** (estudantes-consumidores, pais e outros clientes) em relação as instituições de ensino superior (leia-se “qualidade de serviços prestados”) e, como consequência, deve gerar **práticas modernas de competição entre as IES** (GOMES, 2003, p.133, grifos nossos).

Como exposto, pelos autores, a política do governo de Fernando Henrique Cardoso, para a educação superior, foi baseada nos instrumentos de avaliação das instituições de ensino superior adotados, como o Exame Nacional de Curso (ENC) o que revela um distanciamento entre governo e a universidade (que não foi chamada ao processo quanto à sua elaboração e condução) em relação às políticas direcionadas ao setor. Esse distanciamento entre as associações representativas dos diversos setores universitários e os atores do campo da educação superior e o governo FHC demonstrou, entre outros fatores, que a cultura de avaliação das instituições de ensino superior implantadas não estava relacionada ao levantamento de dados e ao diagnóstico dos problemas reais apresentados no sistema de educação superior brasileira mas, à implantação de uma política de avaliação com a finalidade de fortalecimento, monitoramento e coordenação do MEC, subsidiando-o e equipando-o para exercer com “eficiência” e “eficácia” o seu papel de coordenador do sistema federal de ensino superior rejeitando claramente a parceria das universidades.

Este movimento alcança a educação, sobretudo a educação superior, por meio da busca por fontes de financiamento junto ao mercado educacional, feita pelas universidades, se tornando opção para complementar os recursos provenientes do Fundo Público. Neste sentido entendemos ser necessário historicizar as reformas ocorridas no ensino superior brasileiro, a exemplo da reforma de 1968, e as transformações ocorridas nas universidades brasileiras que emolduraram o distanciamento da autonomia econômica e didático científica.

### 1.3.1 Bases da construção da reforma universitária no Brasil

Romanelli (1983, p.128) faz um esboço dos fatos ocorridos entre 1930 e 1964 e o seu significado para o contexto educacional brasileiro. Para a autora todo o período pode ser conceituado numa divisão de três fases. A primeira fase compreenderia o período de 1930 a 1937. Nessa fase a autora pontua que:

[...] as reformas empreendidas por Francisco Campos<sup>23</sup>, paralelamente à luta ideológica irrompida entre “pioneiros” e conservadores [...] e do movimento

---

<sup>23</sup> Ministro da Educação e Saúde no governo Vargas (1930-1945).

renovador da educação que teve, no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”<sup>24</sup> sua carta de princípios (ROMANELLI, 1983, p.128).

A autora menciona que a segunda fase abrangeria o período correspondente ao Estado Novo com a instituição do regime totalitário. Essa fase ocorreria entre os anos de 1937 e 1946. Nesse período, a autora ressalta as lutas ideológicas em torno dos problemas educacionais, a decretação das Leis Orgânicas de Ensino e a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

A terceira e última fase estaria compreendida entre os anos de 1946 e 1961 com a votação da Constituição que restabeleceria o regime democrático até 1961 e Lei 4.024/61 que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Para Romanelli (1983):

[...] radicalizaram-se posições ideológicas, com as esquerdas e as direitas surgindo, de forma atuante, no cenário nacional. Quanto a educação, esse período se caracterizou pelo reinício das lutas ideológicas, em torno do Projeto de Lei das Diretrizes e Bases” (ROMANELLI, 1983, p. 128).

Passamos a analisar as fases, citadas pela autora, em seus contextos históricos, sociais e políticos na construção das bases do processo legal da educação superior.

A criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, deu-se a partir de um grupo de educadores brasileiros imbuídos de ideias renovadoras sobre o ensino “[...] a tomada de consciência e o compromisso assumido por um grupo no engajamento por uma luta que iria perdurar alguns decênios” (ROMANELLI, 1983, p. 129). Para a autora, a ABE foi a precursora de uma luta ideológica que culminou na

---

<sup>24</sup> Consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Redigido por Fernando de Azevedo, o texto foi assinado por 26 intelectuais, entre os quais Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles. Ao ser lançado, em meio ao processo de reordenação política resultante da Revolução de 30, o documento se tornou o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país. Além de constatar a desorganização do aparelho escolar, propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. O movimento reformador foi alvo da crítica forte e continuada da Igreja Católica, que naquela conjuntura era forte concorrente do Estado na expectativa de educar a população, e tinha sob seu controle a propriedade e a orientação de parcela expressiva das escolas da rede privada. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoPioneiros>. Acesso em: 04 jan. 2022.



publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional em 1932 e posteriormente no Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (ROMANELLI, 1983, p. 129).

Nessa seara foi instituído o Estatuto das Universidades Brasileiras, através do Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931 que:

Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras (BRASIL, 1931).

Em seu art. 1º, o decreto fixou os fins do ensino universitário:

O ensino universitário tem como finalidade: elevar o nível da cultura geral; estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; concorrer, enfim, pela educação do indivíduo e da coletividade pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as atividades universitárias, para a grandeza da Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade (ROMANELLI, 1983, p. 133 *apud* BRASIL, 1931).

Notamos que os objetivos de criação da universidade brasileira estão ligados à formação profissional ficando claro, para a autora, a omissão quanto à previsão para as atividades de pesquisa “[...] salvo algumas referências nos títulos reservados às finalidades ou à atividade do professor catedrático, nada mais, de efetivamente objetivo, tem constado do corpo das leis que regulamente o trabalho da pesquisa” (ROMANELLI, 1983, p. 133).

Conforme explanado, pela autora, o processo de criação no seu artigo 5º também estipulava a obrigatoriedade de pelo menos três dos seguimentos dos cursos para a constituição de uma universidade: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras “[...] com isso, consagrava-se a falta de diversificação de nosso ensino superior, ao mesmo tempo que se reforçava a velha concepção aristocrática de ensino. A lei refletia, assim, uma das contradições de nossa vida política e social” (ROMANELLI, 1983, p. 134).

No processo legal de criação das universidades são citados os aspectos das forças dominantes da antiga ordem social oligárquica do poder (Velha República). Refletidos na obrigatoriedade de manter na constituição das universidades brasileiras

os cursos formadores de profissionais para carreiras liberais e a dependência administrativo-burocrática de cada escola em relação ao Ministério da Educação e os aspectos do coronelismo apresentado na dependência total de todas as categorias docentes em relação ao catedrático:

[...] ao mesmo tempo que consagrava um espírito aristocrático na condução do ensino, criava o mesmo tipo de relacionamento vigente entre os políticos e sua clientela, numa verdadeira transplantação, para o âmbito universitário, das relações sócio-políticas características do coronelismo (ROMANELLI, 1983, p. 134).

O coronelismo e o clientelismo, especificados por Romanelli (1983), conduziram para medidas que reforçaram o princípio da autoridade governamental na universidade levando a diversas crises, citadas por Santos (2011), como: de hegemonia, de legitimidade e institucional, ampliadas na discussão da dependência do financiamento público, da gestão financeira e da autonomia universitária. Esse processo propiciou o fortalecimento do poder estatal e político sobre as instituições de ensino superior afastando o seu potencial crítico, o que levou as universidades aos interesses de grandes empresas com a abertura da mercantilização da educação podendo ser avaliado nas diversas reformas governamentais que se seguiram.

Sobre a reforma universitária, Ghiraldelli Júnior (1994, p. 171) assinala “[...] É preciso lembrar que a reforma universitária promovida pela Lei 5.540/68 nunca foi aceita pelos setores progressistas e não chegou a empolgar nem mesmo as parcelas da comunidade acadêmica simpáticas às inovações conservadoras do governo”. E continua o autor:

[...] uma vez instaurado o governo de Castello Branco desencadeou-se a repressão ao movimento estudantil e, mais ainda, ao movimento operário [...] O Congresso Nacional, castrado e mutilado pelas cassações, acabou aprovando sob pressão do Executivo a “Lei Suplicy” (Lei 4.464 de 9/11/64) que extinguiu a UNE e demais entidades representativas, assegurando novas formas consideradas de mais fácil controle governamental. A preocupação do governo com o movimento estudantil teve suas razões. Uma vez desmanteladas as entidades da sociedade civil que sustentavam resquícios do clima nacionalista anterior ao golpe, sobrou, como reduto ideológico do reformismo nacionalista-desenvolvimentista radical, a universidade [...] A universidade, tornou-se rapidamente, um polo de resistência ao regime ditatorial. Tal resistência se transformou em ação audaciosa quando em 1968, várias faculdades foram tomadas pelos alunos que instalaram cursos-piloto, procurando estabelecer fórmulas de autogestão na condução administrativa e pedagógica dos estabelecimentos de ensino (GHIRALDELLI JUNIOR, 1994, p. 171-172).

A organização do ensino superior sofreu várias reformas e entre elas destacamos a reforma universitária promovida pela Lei 5.540/68 que “[...] fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média (BRASIL, 1968).

Entendemos e, conforme análise apresentada por Ghiraldelli Junior (1994), que a repressão ao movimento estudantil representou o desmantelamento da ideologia nacional-desenvolvimentista que a universidade representava e a posterior construção de uma ideologia do “desenvolvimento com segurança”. A ideologia da segurança nacional da Escola Superior de Guerra (ESG), dentro de um modelo econômico desnacionalizante e propiciado com as ações de cerceamento às universidades. Esse modelo adotado concorreu como facilitador da atuação do capital estrangeiro no país, após o golpe militar de 1964.

A política educacional no período da ditadura militar é analisada por Ghiraldelli Júnior (1994) período que perdurou no país por 21 anos (31 de março de 1964 a janeiro de 1985). O autor informa que “[...] a ditadura não foi exercida pelos militares; ela foi exercida pelo pacto entre a tecnoburocracia militar e civil, com a burguesia nacional e as empresas multinacionais [...] ditadura do capital com braço militar” (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1994, p. 164).

Há um descompasso crescente entre os governantes e os próprios interesses das elites “[...] em especial, na política educacional da ditadura e mais propriamente nas reformas do ensino universitário (Lei 5.540/68) e ensino médio (Lei 5.692/71) (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1994, p. 167) e continua “[...] o ensino superior passou a significar, cada vez mais, a chance de alguns setores ascenderem socialmente e, outros, a não descenderem com tanta velocidade. O autor ainda expõe que “[...] A reforma implantada pela ditadura através da Lei 5.540/68 foi no sentido contrário [...] Crise que se espelhou justamente os desejos dos setores médios em democratizar o acesso à universidade” (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1994, p. 175).

Ghiraldelli Júnior (1994) aponta que a reforma universitária trouxe para dentro da universidade princípios da taylorização da administração que sustentaram um processo de créditos e institucionalização do curso parcelado na universidade:

[...] A racionalidade, eficiência e produtividade, desejadas em qualquer empresa – em função do que se introduziu o parcelamento do trabalho em consonância com o taylorismo ou variantes, foram exigidas da universidade, desconsiderando-se as especificidades da educação e das atividades de ensino e pesquisa em geral. A consequência disso foi a inevitável

fragmentação do trabalho escolar e, ainda, a dispersão dos alunos pelo sistema de créditos provocando a despolitização e a impossibilidade de organização estudantil a partir do núcleo básico que era a “turma” (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1994, p. 176).

Entendemos que os princípios empresariais que versaram sobre o que o autor chamou de “taylorização do sistema universitário” causou, de um modo geral, repúdio à comunidade universitária (professores, técnicos e estudantes) à reforma universitária foi trazida no bojo da Lei 5.540/68 numa estrutura que desconsiderou as especificidades da educação, principalmente nas atividades de ensino e pesquisa em geral.

Com a implantação da reforma de 1968 o padrão elitista que se instalou na educação superior no Brasil não foi capaz de suprir a demanda pela educação superior pública e a democratização do acesso passou a ser feita pelo ensino privado, na acessão das empresas educacionais privadas do setor num cenário pautado pela financeirização da educação. A partir desse cenário a Lei LDB nº 9.394 foi promulgada em 1996 com a finalidade de estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional.

### 1.3.2 LDB Lei 9.394/1996- construção das bases da educação nacional

Souza e Faria (2004) analisam a nova LDB e suas alterações apresentando um retrato da gestão política e dos sistemas públicos de ensino. Os autores indicam aspectos no que se refere à colaboração entre os entes federados sobretudo em relação à divisão de encargos e de planejamento e ao estabelecimento de normas.

Para os autores, a concepção da gestão democrática é citada nos textos da nova LDB na ação redistributiva dos municípios assim definido no contexto de autonomia escolar prevendo a própria escola como uma das instâncias do processo de descentralização em curso nos municípios “[...] a ação redistributiva dos Municípios para com as suas instituições escolares, definindo, pela primeira vez, o conceito de autonomia escolar”, dando continuidade ao texto da CF de 1988 e sob a análise das leis orgânicas municipais, assinalam “[...] o primeiro reflexo gerado pela atribuição de uma maior autonomia aos Municípios refere-se à contemplação da educação nas Leis Orgânicas Municipais (LOM)(s), estas podendo ser consideradas enquanto “Constituições Municipais” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 932).

Sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE), Saviani (2018, p. 27) informa “[...] desde a década de 1930 as Constituições brasileiras não deixaram de suscitar a

ideia de Sistema Nacional de Educação”. Continua o autor:

[...] A Constituição de 1934 atribuiu à União a competência exclusiva para legislar sobre as diretrizes da educação nacional, além de determinar a instituição de um Plano Nacional da Educação, cuja efetivação foi atribuída ao Conselho Nacional de Educação. A competência da União para legislar sobre as diretrizes da educação nacional foi mantida na Constituição de 1937, do Estado Novo, assim a Constituição de 1946 sendo, neste último caso, reforçada, pela palavra “bases” definindo como competência exclusiva da União a fixação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 2018, p. 27).

Nessa premissa o autor assegura que “[...] a ideia da instituição do Sistema Nacional de Educação [...] foi turvada por motivações político-ideológicas e interesses econômicos que conduziram a interpretações divergentes do texto constitucional” (SAVIANI, 2018, p. 28).

Para esse autor e, avaliando a construção do sistema nacional de educação sob o regime federativo:

[...] a construção de um sistema nacional de educação nada tem de incompatível com o regime federativo, ao contrário, a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um sistema nacional de educação. Isso porque a federação não é outra coisa senão a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns. E é exatamente por isso que o nível articulador da federação, a instância que representa e administra o que há de comum entre os vários entes federativos se chama precisamente União. Nessa condição, a federação não é apenas compatível com o sistema nacional; ela postula e, mais do que isso, ela exige o sistema nacional de educação entendido como a união dos vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federativos que compõem a federação (SAVIANI, 2018, p. 31).

O autor conclui que o atual momento do Brasil se constitui em retrocesso político “[...] em que está em curso o desmonte até mesmo das ainda limitadas conquistas educacionais obtidas nos últimos anos. Entre elas, as próprias metas do Plano Nacional de Educação” (SAVIANI, 2018, p. 45).

Analisamos avanços legais estabelecidos na proposta da nova LDB e no estabelecimento de novas relações entre os entes federados, no sentido de trazer uma nova redistribuição efetiva do poder decisório aos municípios, constituídos na base municipal amparado por políticas públicas que visem ao desenvolvimento de práticas pedagógicas, na análise dos problemas educacionais regionais e locais, avaliando os aspectos da desigualdade socioeconômica do país alicerçado em suas

instituições políticas e atos legais como: as LOM(s), os Conselhos Municipais de Educação (CME) e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) dentre outros, superando as fragilidades.

Os princípios colaborativos deverão promover a articulação entre os sistemas de ensino na promoção da educação básica dentro das atribuições dos entes federativos de forma sistêmica e estruturante.

No entendimento de que os entes federativos devem cumprir os limites obrigatórios e não apenas limitar os mínimos constitucionais obrigatórios estabelecidos pelo constituinte originário e com a finalidade de avaliarmos o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>25</sup> Lei nº 13.005/2014, principalmente a Meta 12<sup>26</sup>, citamos a Emenda Constitucional n 95, de 15 de dezembro de 2016.

### 1.3.3 O novo regime fiscal (EC 95) e a implantação das medidas desestruturantes no Brasil

O governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) adotou o chamado novo regime fiscal e apresentou um pacote de medidas com a justificativa de equalizar os gastos públicos. Citamos, entre as medidas, a adoção da Emenda Constitucional 95 (EC 95), pelo Congresso Nacional, adotada em 2017<sup>27</sup>, denominada Emenda Constitucional do Teto de Gastos. Esta Emenda foi implementada no governo de Michel Temer (2016 a 2018).

Consideramos que a EC 95 está dentro da égide das medidas consideradas desestruturantes e levaram à aprovação de medidas de contingenciamento de gastos da federação que atingiram a educação pública brasileira.

A EC 95 instituiu o novo regime fiscal no país. Conhecida como “emenda

---

<sup>25</sup> Lei em vigência desde 25 de junho de 2014, em atendimento à Constituição Federal de 1988, que confere ao País a obrigação de planejar o futuro de seu ensino, com o objetivo de oferecer uma Educação com mais qualidade para toda população brasileira. Os municípios, estados e o Distrito Federal devem aprovar planos que compreendam as suas realidades, mas que sejam orientados ao PNE. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-superior.%20Acesso%20em%2028>. Acesso em: 28 nov. 2021.

<sup>26</sup> Tem como objetivo elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade de oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no seguimento público. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-superior.%20Acesso%20em%2028>. Acesso em: 28 nov. 2021.

<sup>27</sup> Após a intensificação de uma agenda neoliberal e conservadora no país, agravada pelo golpe/impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

constitucional do teto dos gastos públicos”. Em seu art. 1º estabelece:

art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 [...] art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [...] art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias (BRASIL, 2016).

Sustentando a ideia de que os gastos públicos estariam em crescimento vertiginoso, comparados aos recursos públicos disponíveis, o governo de Michel Temer (12/05/2016 a 31/12/2018), alicerçado na PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados renomeada no Senado Federal com o nº 55/2016, estabeleceu o limite máximo das despesas primárias para cada poder da União (alcançando os Três Poderes, além do Ministério Público e Defensoria Pública da União). Desta forma, instituiu, através da EC 95/2016<sup>28</sup>, um congelamento de gastos pelo prazo de 20 anos (podendo este ser revisado após dez anos), corrigido pela inflação e medida pelo IPCA. O pacote proposto pelo governo Temer apresentou justificativas que propuseram o pagamento da dívida pública e a conquista do mercado.

Essa emenda foi apresentada no contexto da crise de 2014 sendo criticada por diversos analistas, economistas e educadores. Na área da educação foram apontadas questões principalmente quanto à insuficiência dos recursos públicos para garantir a qualidade da educação pública, a necessidade de investimento para alcance das metas educacionais previstas em lei e, também, quanto à inconstitucionalidade da emenda.

Na defesa do pagamento da dívida pública, evitando o crescimento da relação dívida pública/ Produto Interno Público – PIB, o governo instituiu uma política econômica com impactos severos nos programas sociais.

Na educação a impossibilidade do atendimento às metas propostas pelo PNE

---

<sup>28</sup> Aprovada no governo de Michel Temer em 2016, conhecida como PEC do Teto dos Gastos elaborada com o propósito de congelar as despesas primárias do Poder Executivo Federal, por 20 anos, configuraram uma mudança projetada a longo prazo nas instituições mediante cortes e reduções do orçamento da União. As despesas primárias, conforme expusemos, referem-se ao conjunto de despesas de pagamento dos salários, das outras despesas de custeio (ODC) e dos investimentos. Alerta-se para o fato que EC 95/2016 não regulou as chamadas despesas financeiras que são as que se vinculam ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas, portanto mesmo num cenário de maior arrecadação, o excedente de arrecadação não seria direcionado para as áreas sociais prioritárias como a saúde, a educação, a segurança pública.

(2014-2024), principalmente a Meta 12, e a viabilidade do próximo PNE (2025-2035) foram questões levantadas por estudiosos e pesquisadores educacionais quanto ao impacto da emenda com alcance até o ano de 2036.

Amaral (2016), em análise a distribuição dos recursos orçamentários no contexto do poder executivo, afirma que:

O texto da PEC 241<sup>29</sup> especifica que os limites orçamentários para as despesas primárias serão estabelecidos de forma individualizada para cada um dos Poderes, Executivo, Judiciário e Legislativo e de cada um dos organismos, o TCU, o MPU e a DPU. Isto significa que, se houver uma “folga” em um Poder, no Judiciário, por exemplo, esse valor não poderá ser transferido para o Poder Executivo e esses recursos serem aplicados, por exemplo, em educação e saúde. É uma definição que permitirá reduzir o orçamento total da União com “arrochos” nas “caixinhas orçamentárias” independentes, que a forma individualizada criou, uma para cada Poder, e para cada um dos organismos. Não há, portanto, um Orçamento Nacional planejado e estruturado como um todo, mas sim, a justaposição das “caixinhas” de forma isolada, cada uma delas limitada pelo IPCA (AMARAL, 2016, p. 659, grifos do autor).

Amaral (2016) assinala que as folgas orçamentárias de um poder não poderão serem aplicadas em outros poderes, o que configuraria orçamentos individuais e não nacionais “[...] Não há, portanto, um Orçamento Nacional planejado e estruturado como um todo, mas sim, a justaposição das “caixinhas” de forma isolada, cada uma delas limitada pelo IPCA” (AMARAL, 2016, p. 659). O que significa dizer que serão direcionados para o pagamento dos juros, encargos e amortizações das dívidas internas e externas (JEAD) ou ficarão retidos nos cofres públicos e em todas as situações informadas, a sociedade perderá.

Nos apontamentos de Amaral (2016), esta medida indica enorme perda financeira para as IES. O autor avaliou as projeções futuras das despesas de pessoal com dados orçamentários de despesas correntes e investimentos aplicados nas universidades federais no período (1998-2015), sem o regimento da EC 95/16. Posteriormente, realizou a avaliação sobre os mesmos valores das despesas correntes e dos investimentos do período com a imposição da Emenda Constitucional 95/16, limitando o valor a inflação do ano anterior, com valores corrigidos, em janeiro de 2016 pelo índice do IPCA. O resultado revelou a diminuição de recursos na ordem

---

<sup>29</sup> Proposta de Emenda à Constituição. Transformada na Emenda Constitucional 95/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 20 nov. 2022.



de R\$ 196,8 bilhões<sup>30</sup>, se tivessem sido aplicados, aos orçamentos, a aplicação da nova emenda.

O quadro se revela mais grave ainda quando comparado ao valor aplicado na educação por pessoa em idade educacional (0 a 24 anos). Conforme dados do “*The World Factbook da Central Intelligence Agency (CIA)*” dos EUA, disponibilizados por Amaral (2016), uma vez que o Brasil, dentre os países da América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Uruguai e Venezuela), já aplica os menores valores de recursos financeiros por pessoa em idade educacional.

A professora Jacob (2021)<sup>31</sup> expôs preocupação ao avaliar os valores do fundo público que compõem o orçamento e que tem sido objeto de disputa entre os detentores do capital e os trabalhadores e o fim das vinculações constitucionais para a educação. São trechos de parte da sua fala:

[...] a partir de 2014 e, especialmente após 2016, o que nos vimos foi que os detentores do capital, para viabilizar a superação da crise no Brasil, colocaram em prática uma agenda política regressiva. Os direitos sociais inscritos na Constituição Federal 88 estão totalmente sendo revogados ou estão em processos de revogação, e aí, eu cito como os exemplos: a reforma trabalhista, que destruiu a proteção social do trabalho, a Lei das terceirizações, a Emenda Constitucional 95 de 2016, a reforma da previdência e as reformas propostas do governo atual [...] a reforma administrativa que está tramitando no Congresso Nacional, a PEC dos precatórios, privatizações como está sendo anunciada [...] o fim da vinculações constitucionais para o financiamento da educação. A Emenda Constitucional 95 é uma clareza disso [...] e uma séria de reformas que vem sendo implementadas que vem colocando, na prática, a destruição dos direitos sociais que nós lutamos e conseguimos garantir na Constituição de 1988 (informação verbal).

A destruição dos direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988 e, mencionados pela professora Jacob (2021), é uma preocupação que pode ser

---

<sup>30</sup> [...] neste caso, seriam subtraídos da Educação Superior nas UFs um montante de R\$ 196,8 bilhões nesse período. Considerando dados que constam do *The World Factbook da Central Intelligence Agency (CIA)* dos EUA em que os PIBs são considerados com as correções que fazem a paridade do poder de compra (*Purchasing Power Parity - PPP*), podemos aquilatar o poder de “destruição” contido na PEC 241/55, que “congela” os recursos financeiros da educação num país que possui uma educação que aplica US\$/PPP 2.262,00 por pessoa em idade educacional (0 a 24 anos), enquanto a Coréia do Sul aplica US\$/PPP 6.918,00, a Finlândia, US\$/PPP 9.891,00, a Argentina, US\$/PPP, 3.469,00, o Uruguai, US\$/PPP 2.662,00 e a Venezuela, US\$/PPP, 2.493,00 (AMARAL, 2011) *apud* (AMARAL, 2016, p. 668).

<sup>31</sup> Informação verbal apresentada no 3º Web Seminário da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), IX Encontro Fineduca com o título: “O financiamento da educação superior e da ciência no Brasil”, palestra realizada no canal Youtube em 26 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WNOBqMxeW3s&t=3218s>. Acesso em: 08 jan. 2022.

observada também em estudos realizados por outros pesquisadores sobre o financiamento da Educação, como destacado por Amaral (2016). A Emenda Constitucional 95 tem um impacto significativo nessa questão.

Além da inconstitucionalidade da EC 95, enquanto o não atendimento da aplicação dos índices constitucionais na educação e outros setores e, da não garantia da educação enquanto direito social, avaliamos que o impacto da emenda inserida dentro de um estado neoliberal e projetada para mercantilização da política social (leia-se: mercantilização da educação e da saúde) faz-se presente na diminuição das políticas públicas, tendo em vista a constituição do teto direcionado para as despesas primárias, com o agravamento de que a arrecadação individualizada por órgão ou organismo da União e, em caso de arrecadação excedente, o direcionamento para o pagamento da dívida pública e não para ampliação das políticas sociais de governo, conforme informado por Amaral (2016).

Ainda em análise dos retrocessos sociais, com impactos em áreas da educação, em 2020 foi proposto por senadores um documento assinado pelo Senador Marcos Rogério da Silva Brito, do Partido Liberal (PL) pelo Estado de Rondônia, a Proposta de Emenda à Constituição, de nº13 (PEC 13). O texto, aprovado pelo Congresso Nacional em 27 de abril de 2022, acrescentou o art.119, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A justificativa apresentada, no documento anexo à PEC 13/2021, além do estado de calamidade provocado pela pandemia de Covid- 19, seria a:

[...] queda de R\$ 16,4 bilhões de arrecadação nos primeiros seis meses de 2020, em comparação com o mesmo período de 2019 [...] de uma forma ou de outra, esses entes tiveram também de adotar medidas de apoio às atividades econômicas em seus territórios, em um grande esforço para amenizar os drásticos efeitos sociais do desaquecimento das atividades produtivas (PELLANDA; PIPINIS, 2021, p. 1-2).

As justificativas são apresentadas como fatores preponderantes para desobrigar Estados e Municípios ao cumprimento da vinculação de recursos e sua aplicação na manutenção e no desenvolvimento da educação.

No 3º Web Seminário da Fineduca, por ocasião do IX Encontro Fineduca com o título “*Corte de verbas na educação: desafios para os gestores*”, o professor Aléssio Costa Lima<sup>32</sup>, em sua fala e, a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), apontou:

[...] no ano de 2017, sete municípios descumpriram os limites mínimos constitucionais, já em 2018 esse número subiu para 42 e em 2019 para 70. Em 2020, no ano da pandemia, os números passaram para 317 municípios” (FINEDUCA, 2021) (Informação verbal).

Para Lima (2021), entre os anos 2017 a 2019, anos anteriores à pandemia, a obrigação de aplicação do mínimo constitucional na educação (18% na União e 25% para Estados, Municípios e Distrito Federal) não foi atendida por muitos municípios.

Os 317 municípios que descumpriram o mínimo no ano de 2020 são municípios que possuíam alta arrecadação de impostos, não se revelando a informação de diminuição de arrecadação como justificativa para o não atendimento do limite mínimo constitucional obrigatório. O autor aponta a necessidade de maior discussão entre os entes federados propondo ações em prol da educação e, afirma:

[...] na contramão do mundo onde os países procuram ampliar o orçamento para a educação, é lamentável que o Brasil busque a diminuição do mínimo constitucional obrigatório, mesmo que por um período de dois anos. O que nos faz avaliar que a justificativa para não aplicação ao mínimo constitucional apresentada na PEC 13/2021 não se fundamentou (FINEDUCA, 2021) (informação verbal).

Ainda no contexto da análise das políticas sociais, o Governo Bolsonaro, através do Ministro da Economia Paulo Guedes (2019-2023), direcionou ações em prol de uma política privatista com reformas econômicas de austeridade fiscal e de cunho neoliberal como a reforma da Previdência Social, encaminhada pelo executivo e aprovada em outubro de 2019 pelo Parlamento, e a reforma trabalhista, aprovada

---

<sup>32</sup> Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE (1993), Licenciado Pleno através do Curso de Formação de Professores de Disciplina de 2º Grau pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA (1996), Especialista em Gestão Escolar pela Universidade Estadual do Ceará (1997), Mestre em Políticas Públicas pela UECE (2007). Foi presidente da Undime Nacional (FINEDUCA. Corte de verbas na educação: desafio para os gestores. Youtube, 12 nov. 2022). Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=r\\_H90lkwtUM](https://www.youtube.com/watch?v=r_H90lkwtUM). Acesso em: 03 maio 2022.

no governo Temer em 2017, num cenário de perdas de direitos e de precarização das relações trabalhistas.

As mudanças nas legislações trabalhistas e previdenciárias transformam a economia para os “novos nichos de mercado” nos processos de valorização das necessidades unicamente do capital.

Em documento, datado de 2018, com o título “*O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo constitucional, eficiente, fraterno*”, o Governo Bolsonaro (2019 a 2022) reforçou, como plano de governo, a ideia do liberalismo econômico. São trechos do documento:

As economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social. Graças ao Liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo. Mesmo assim, o Brasil NUNCA adotou em sua História Republicana os princípios liberais. Ideias obscuras, como o dirigismo, resultaram em inflação, recessão, desemprego e corrupção. O liberalismo o reduz a inflação, baixa os juros, eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidade (BOLSONARO, 2018, p. 13).

No governo de Bolsonaro tornaram-se cada vez mais constantes as declarações políticas e os gestos reformistas de que a universidade pública é irreformável, num embate da universidade com o neoliberalismo e, para isso, a possível solução seria a criação do mercado universitário.

Nesse sentido, o Governo Bolsonaro investiu contra, sob a ordem de ajuste estatal, as instituições públicas de ensino superior. Destacou-se no seu governo a imposição de um Projeto-Programa universidades e institutos empreendedores e inovadores denominado: Future-se. Numa nova proposta de ensino superior público alinhada ao mercado. É o que veremos.

#### 1.3.4 Definições e reflexões sobre o Projeto “Future-se”

O governo Bolsonaro instituiu em 2019 um Projeto de Lei denominado “Future-se”. O Ministro da Educação, Abraham Weintraub (2019)<sup>33</sup>, definiu em um trecho da

---

<sup>33</sup> Informação verbal apresentada por Abraham Weintraub, Ministro da Educação, no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019 - 2020), por ocasião da sessão da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 11 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/52641>. Acesso em: 10 jan. 2022.

sua fala, na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 11 de dezembro de 2019, sobre o Projeto de Lei do “Future-se”: “É a maior revolução na área de ensino no país nos últimos 20 anos” (informação verbal).

Conforme informação disponível no site oficial do MEC “[...] O Future-se foi lançado em 17 de julho de 2019, tem o objetivo de dar maior autonomia financeira as universidades e institutos por meio do fomento à captação de recursos próprios e ao empreendedorismo” (BRASIL, 2019).

Numa aprofundada análise deste Projeto denominado “*Future-se. Ataque à Autonomia das Instituições Federais de Educação Superior e sua Sujeição ao Mercado*”, elaborada pelos autores: Jaime Giolo, Roberto Leher e Valdemar Sguissardi, com adendo de Nelson Cardoso de Amaral (2020). O Projeto é definido, pelos autores, da seguinte forma:

[...] nenhuma proposta de projeto de lei de reforma das instituições de educação superior federais no Brasil, nas últimas décadas, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, reuniu tantos preceitos econômicos e políticos (ultra) neoliberais como a denominada *Future--se*. Ancorado em tais características, por iniciativa do Ministério da Educação, o *Future-se* tornou reais os piores temores da maioria dos membros da comunidade universitária das universidades e institutos federais quanto a seu presente e a seu futuro: as medidas pretendidas inviabilizam a função pública das instituições, interditam a autonomia universitária e operacionalizam as novas morfologias da contrarreforma do Estado na universidade pública decorrentes da Emenda Constitucional no 95/2016 (GIOLO; LEHER; SGUISSARDI, 2020, p. 7).

Passamos a avaliar, alguns trechos principais do documento, na análise dos autores Giolo (2020) e Leher (2020).

A primeira parte do documento Giolo (2020)<sup>34</sup> expõe as explicações técnicas que se apresentaram, via MEC, quando da disponibilização do Projeto à consulta pública. O autor informa que o Projeto foi disponibilizado à consulta pública (inicialmente pelo período de um mês, com prorrogação para mais 15 dias, após o projeto receber alterações de 17 Leis em vigor, inclusive, informa o autor, da LDB)

---

<sup>34</sup> Prof. Associado da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Graduado em Filosofia (UPF), Mestre em História e Filosofia da Educação (PUC/SP), doutor em História e Filosofia da Educação (USP) e pós-doutor em Educação Superior Brasileira (Unicamp). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação da UPF, Vice-Reitor de Extensão e Assuntos Comunitários da UPF, Coordenador Geral de Estatísticas da Educação Superior do Inep, Coordenador Geral de Avaliação Institucional e dos Cursos de Graduação do Inep, Vice-Reitor da UFFS, Reitor da UFF. Fonte: Informação disponibilizada em nota de rodapé, do documento em análise. Disponível em: <https://www.diagramaeditorial.com.br/project/future-se/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

“[...] o MEC abriu, na internet, uma consulta pública para o período de 17/7 a 15/8 de 2019, prazo que, depois, foi prorrogado até 29/08/2019. Em 19/07/2017 (*sic*), foi disponibilizada a minuta do projeto de lei” (GIOLO, 2020, p. 17).

Consta no documento, o processo de consulta pública recebeu, posteriormente, questionamentos por parte do Ministério Público Federal por meio da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão – RS, acerca de 13 pontos sobre os procedimentos adotados e, sobre a hospedagem da consulta pública realizada, inicialmente feita através de um site de domínio privado. Dessa forma, a tramitação da matéria tornou-se incerta, inclusive quanto à peça jurídica (sem a definição clara se seria conduzido como Projeto de Lei ou Medida Provisória):

[...] O Ministro da Educação, no debate na Comissão de Finanças e Tributação, sinalizou fortemente a possibilidade de a matéria ser encaminhada como medida provisória, com a justificativa de que haveria pressa por parte de instituições que já vislumbram a captação imediata de recursos (Wv5)<sup>35</sup> (GIOLO, 2020, p. 20).

Para Giolo (2020), o projeto proposto e apresentado no meio aos ataques do governo à comunidade universitária surgiu com forte resistência no meio acadêmico, pois “[...] o programa foi, imediatamente, identificado como uma estratégia privatista e como um ataque à autonomia universitária” (GIOLO, 2020, p. 21).

Esse fato, citado por Giolo (2020), reforça os ataques feitos de forma contínua pelo governo brasileiro às IFES “[...] o *modus operandi* do governo brasileiro, ambos marcados por declarações e atitudes hostis às IFES. Vistas nesse horizonte amplo, as reações negativas ao *Future-se* adquirem sentido e inteligibilidade” (GIOLO, 2020, p. 22, grifos do autor).

Na defesa para a aprovação do projeto, algumas falas do Ministro da Educação Abraham Weintraub (2019-2020), atacam duramente as universidades. São palavras ditas em entrevistas e, portanto, receberam divulgação da mídia (televisiva, jornalística, internet, radialista etc.). Reportamos algumas falas do Ministro, analisadas por Giolo (2020):

---

<sup>35</sup> Foram adotados, pelos autores do relatório, um sistema próprio de referências, que foi dividido em dois blocos: textos e vídeos [...] WT (o “w” remete à palavra website e o “t”, a texto escrito), seguido de um número atribuído a ele (nas referências esses números estarão em ordem crescente); e WV (o “v” remete, neste caso a vídeo), também seguido de número atribuído. Ao longo do texto apenas aparecerá o código e seu respectivo número (exemplo: WT1 ou WV1). Disponível em: <https://www.diagramaeditorial.com.br/project/future-se/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

[...] o clima catastrófico que o ministro tece é uma forma de preparar o interlocutor para que acolha o salvador, o remédio para a cura e o prazo para iniciar o tratamento. “O objetivo aqui é salvar as universidades.” O salvador: “eu quero resgatar e salvar as federais.” Em face da urgência, o remédio: “essa provavelmente é uma das últimas oportunidades que a gente vai ter para fazer isso... através do *Future-se*”. O tempo: “se nós não mexermos nelas agora, em poucos anos, a gente vai estar discutindo a falência das universidades federais” (GIOLO, 2020, p. 27, grifos do autor).

Na análise de Giolo (2020) percebemos a intenção de tal medida, uma vez que “[...] A arquitetura do *Future-se* está toda direcionada para diminuir a dependência das IFES em relação ao orçamento público. As ofensas dirigidas às IFES objetivam criar um ambiente propício para enxugar a máquina” (GIOLO, 2020, p. 27-28).

Conforme citado por Giolo (2020) entendemos que foi colocado em curso um plano com a finalidade de orquestrar todo um processo de agressão às universidades, como parte de um ato de desestabilização das universidades, com informações e ofensas verbais, não confirmadas, dos gastos públicos deixando claro o desrespeito à comunidade acadêmica buscando sempre a opinião favorável (da mídia e principalmente da população) de que a educação pública superior (representada pelas universidades) é cara à sociedade e que não apresenta os resultados esperados por ela.

Tal estratégia, avaliamos, foi balizada pelos pressupostos neoliberais do governo que buscou dismantelar os mecanismos do Estado que asseguram o bem-estar da população difundindo conceitos da ineficiência, da corrupção e da ineficácia dos serviços públicos, incluindo de forma evidente a educação superior pública, laica e gratuita.

São trechos das falas do Ministro da Educação, citadas por Giolo (2020) e datadas de 30 de abril de 2019, em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo “Universidades que, em vez de procurar melhorar o desempenho acadêmico, estiverem fazendo balbúrdia, terão verbas reduzidas e continua [...] é dinheiro suado que está sendo desperdiçado” (WEINTRAUB, 2019 *apud* GIOLO, 2020 p. 23).

A intenção reverte-se claramente na tentativa de garantir a aprovação da população à implantação de um sistema claramente privatista camuflando sua intenção verdadeira como é o papel da ideologia.

Para o autor, os ataques aconteceram no chamado Marxismo Cultural<sup>36</sup>, neste

---

<sup>36</sup> Narrativa conspiratória usada por parte da direita conservadora e, de outro lado, o marxismo cultural como categoria um tanto abrangente usada para referir-se a variadas vertentes de origem marxista - algumas focando também a chamada superestrutura (e não só os aspectos econômicos como enfatiza

sentido, configurou-se uma série de falas e ataques a memória de Paulo Freire, Patrono da educação brasileira, cuja contribuição teórico-filosófica para a educação assenta-se nos pressupostos históricos materialistas apresentados por Marx e Engels em suas obras. Sobre esse fato, Giolo (2020, p. 28) informa “[...] acredita mesmo existir um plano conspirador no mundo que tem o objetivo de destruir a cultura judaico-cristã ocidental e que esse plano se irradia especialmente a partir das universidades, no Brasil, das universidades federais”.

Giolo (2020, p. 28) sintetiza na sua fala “[...] os ingredientes de ordem administrativa que estão presentes nas duas versões do ‘Future-se’ revelam uma tentativa de aparelhamento autoritário com fins, além dos declarados, de expurgo ideológico”.

Ainda sobre o processo de lançamento do programa Future-se, Giolo (2020) chama a atenção sobre a falta de diálogo do MEC junto aos conselhos, associações e entidades representativas do setor. O autor cita:

[...] a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), com o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), e com outras entidades da educação, às pressas, os reitores foram convidados para uma apresentação prévia do programa [...] o Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIÉS) (GIOLO, 2020, p. 29-30).

Esse fato, para o autor, causou estranheza às entidades representativas do setor uma vez que foram excluídas da discussão e da elaboração de um projeto destinado a elas.

A participação da sociedade civil organizada é um marco no processo histórico da democracia brasileira e que foi suprimida, ainda que não aniquilada, no longo período da ditadura militar. O esforço governamental ao inibir a participação de associações importantes do campo da educação é uma clara tentativa de retorno a um governo autoritário e antidemocrático.

Na página do portal do MEC, com postagem datada de 22 de julho de 2019, foi formulado um conjunto de dez perguntas e respostas. Entre as perguntas e respostas,

---

o marxismo clássico) e outras ainda em diálogo com a psicanálise etc. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-47272021000100180&lng=en&nrm=iso&tlng=en](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-47272021000100180&lng=en&nrm=iso&tlng=en). Acesso em: 12 jan. 2022.



divulgadas no portal, reforçamos a informação do papel não obrigatório de adesão das IFES e de não ser um programa com a finalidade de privatização, contraditoriamente, são colocados três eixos que dividem o programa: gestão, governança e empreendedorismo (BRASIL, MEC, 2019).

Os eixos defendidos pelo programa alcançariam a sustentabilidade financeira, a gestão imobiliária, a arrecadação de recursos próprios, o incentivo ao patrocínio privado com práticas de *naming rights* (ter o nome de empresas/patrocinadores e patronos na instituição). As vantagens do programa são apresentadas na não dependência orçamentária das IFES, do contingenciamento do governo e do teto dos gastos (leia-se: EC 95). Há ainda aspectos que elevariam a condição de internacionalização das IFES:

[...] estimular intercâmbio de estudantes e professores, com foco na pesquisa aplicada; revalidação de títulos e diplomas estrangeiros por instituições públicas e privadas de alto desempenho, de acordo com critérios do MEC; facilitar o acesso e a promoção em plataformas *on line*; firmar parcerias com instituições privadas para promover publicações de periódicos fora do país e possibilitar bolsas para estudantes brasileiros com alto desempenho acadêmico e atlético em instituições estrangeiras (BRASIL, MEC, 2019, grifo nosso).

Todas essas ações, entendemos, intencionavam abrir o caminho para a internacionalização da educação compreendida como mercadoria. A pesquisa e a inovação estariam protegidas assegurando às mesmas a “aproximação do mercado” num ambiente de negócios e projetos inovadores, numa disputa de universidades e institutos que apresentassem um melhor desempenho.

O documento ainda deixava a desejar quanto as regras claras de gestão do projeto que deveria ser feito mediante a contratação de uma OS (Organização Social). Os critérios foram definidos como “flexíveis” pelo MEC, para a contratação da OS, ou seja, poderiam ser realizados sem o devido chamamento público (dentro da legislação legal).

Cabe-nos uma análise sobre a informação de obrigatoriedade de parcerias, trazidas por Giolo (2020), com as OSs na gestão do Programa Future-se “[...] a figura da organização social não é estranha no contexto das atividades públicas brasileira [...] mas sua presença não é pacífica, mesmo porque há muitos relatos de má conduta” (GIOLO, 2020, p. 35). Avaliamos grandes fragilidades apresentadas no processo de contratação, via OSs, mediante a supressão do devido processo legal licitatório

exigível em uma contratação pública e, realizada por meio do chamamento público, procedimento utilizado pela administração pública para dar amplitude de divulgação e de recebimento de propostas que visem a execução de projetos e/ ou atividades de interesse público.

A previsão legal do artigo 3º abre caminhos para que as escolhas das contratadas possam ser direcionadas, ou seja, as escolhas não se sustentariam em critérios técnicos refletindo no processo de autonomia das IFES “[...] é evidente que o contrato de gestão impõe às Ifes obrigações, metas de desempenho, indicadores, prazos de execução, sistemática de acompanhamento, política de pessoal e penalidades pelo descumprimento das cláusulas” (BRASIL, FUTURE-SE, 2019 *apud* GIOLO, 2020, p. 36).

As contratações, feitas conforme documento informado, abririam um perigoso precedente, contrariamente, ao processo legal de contratações públicas das IFES, dentro das normativas internas e legais dos novos contratos de gestão e na política de pessoal estabelecidas na gestão das IFES. As finalidades do programa e suas vantagens deixam claro que o Projeto Future-se foi elaborado com a exclusão dos gestores das universidades e dos institutos federais de ensino superior, que frisamos, seriam os interessados diretos no Projeto.

Seguindo em análise, quanto aos aspectos legais do documento, citados por Giolo (2020), cabe-nos o entendimento de outros pontos confusos ou com interpretações dúbias quanto à legalidade dos seus dispositivos e quanto à sua aplicabilidade. Giolo (2020) cita: “[...] do limite prudencial e dos critérios para a realização de despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza” (BRASIL, FUTURE-SE 2019 *apud* GIOLO, 2020, p. 35).

Uma vez que a Lei Complementar n. 101/2000, parágrafo único do art. 22, já prevê os limites orçamentários a contratação de pessoal estaria o Programa Future-se abrindo possibilidades de encolhimento do quadro de pessoal em uma afronta ao dispositivo legal da Lei Complementar n 101/2000? Quais as definições do limite prudencial informado? questiona Giolo (2020) que alerta para a usurpação de competências das OSs a serem contratadas.

Para o autor, a utilização de verbos no documento como: “apoiar”, “realizar” e “auxiliar” reforçariam a ideia de interferência na autonomia das IFES num processo incerto quanto ao seu verdadeiro papel “[...] Assim, fica a OS autorizada a realizar o processo de gestão dos recursos relativos a investimentos em empreendedorismo,

pesquisa, desenvolvimento e inovação” (GIOLO, 2020, p. 36). O expediente verbal usado no texto tem finalidade de introduzir nas IFES “[...] uma força administrativa paralela e estranha” (GIOLO, 2020, p. 37).

Giolo (2020) expõe, ao longo do documento, na análise do Programa Future-se, dados que revelam a sua elaboração a partir de mecanismos e com a adoção de práticas de gestão obrigatórias às IFES mediante parceria das OSs, com muitos pontos que entendemos questionáveis, quanto aos seus aspectos legais e quanto aos princípios legais da autonomia universitária.

As contradições apresentadas no documento, que normatizou o Future-se, fizeram com que as instituições, associações e organizações de servidores (professores e técnicos administrativos das IFES) bem como os estudantes realizassem manifestações de contrariedade com essa perspectiva do Programa. Esse fato fez com que o MEC, em 19 de outubro de 2019, revisasse a proposta inicial do Programa alterando pontos que apontavam para gestão e a governança do Programa.

Após essas manifestações, o Projeto sofreu alterações. Giolo (2020) assim define esse fato “[...] ao isolar a palavra “financeira” da palavra “gestão”, o objetivo é dar à “autonomia financeira” uma conotação que foge completamente daquela conferida pela Constituição (GIOLO, 2020, p. 40, grifos do autor).

O Projeto Future-se traz no seu bojo a mercantilização da educação superior, citando as restrições orçamentárias apresentadas no regimento da EC 95/2016 como justificativa para a captação de recursos no mercado educacional.

Para Giolo (2020), a justificativa do Programa se apresenta com a finalidade de burlar o regimento da EC 95 e é vista por ele como “[...] um comportamento, no mínimo, temerário da parte do agente público que propõe esse desvio manifesto em relação à lei maior” (GIOLO, 2020, p. 59). Neste ponto, Giolo (2020) cita uma afronta do Programa à CF. Segundo o autor, ao reduzir o orçamento da União nas despesas discricionárias (não obrigatórias a exemplo das despesas como água, luz e folha de pagamento etc.) a EC 95 encolhe também as despesas obrigatórias e diminui a participação do Estado Brasileiro nos diferentes setores. A justificativa de captação de recursos privados para a educação, após o corte orçamentário da EC 95, deflagra-se uma bandeira de defesa privatista para o sistema educacional, o que Giolo (2020)

assinala como “[...] manifesto em relação à lei maior”<sup>37</sup>. (GIOLO, 2020, p.59, grifo do autor).

Diante do exposto, fica claro que o programa Future-se surge como um projeto maior privatista, mesmo que não formalizado no documento do Governo Federal que buscou mudanças, no confronto do art. 207 da Constituição Federal que confere às IFES a autonomia universitária ficando claro o papel do governo ao declarar publicamente a sua intencionalidade contra ao dispositivo constitucional que confere a autonomia universitária.

Acreditamos que o Projeto Future-se foi concebido com a finalidade de aproximação da educação superior pública ao mercado educacional pois, foi possível verificar que o Projeto apresentado se reverte na finalidade de propiciar essa aproximação.

Assinalamos que o empreendedorismo, citado em vários pontos do Projeto pelos autores, está exposto nas ações propostas, na formação com viés empregatício, empreendedor almejado para os cursos, na aproximação dos alunos ao mercado internacional, na gestão do corpo docente e técnico à governança das OSs e na possibilidade de ganhos econômicos na comercialização da propriedade intelectual.

As IFES funcionariam como uma marca a ofertar seus parques tecnológicos e suas estruturas físicas (laboratórios, imóveis etc.) que poderão ser abertos e alugados para a divulgação de marcas de empresas e também para a venda de pesquisas em um processo de mercantilização da educação.

É necessário informar que o Projeto Future-se foi analisado, posteriormente a sua elaboração, por gestores educacionais, professores e estudiosos, como um projeto mal elaborado e mal estruturado e que durante as suas exposições e apresentações, feitas pelo Ministro da Educação e pelo Secretário da educação superior, da época, recebeu questionamentos em seus diversos pontos.

O Projeto apresentou, posteriormente, três versões. As novas versões, conforme expôs Giolo (2020), se apresentaram com alterações em vários pontos que foram questionados nas versões anteriores.

Citamos algumas alterações, retiradas da terceira minuta do documento, que entendemos, se apresentaram de maior relevância quanto aos seus aspectos legais e constitucionais, como a possibilidade de ganhos extras dos professores das IFES

---

<sup>37</sup> O autor cita a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 (BRASIL, 1988).

na possível participação dos Projetos do Future-se (considerado pelos Procuradores da Advocacia Geral da União (AGU) como enriquecimento ilícito do servidor público. O dispositivo foi retirado da versão II do Projeto, conforme composição da Minuta I do Projeto por Giolo (2020).

[...] os artigos 18 e 19 da Minuta-I, se possibilita ao professor em regime de dedicação exclusiva exercer atividade remunerada no âmbito do *Future-se*, em caráter eventual, desde que cumprida a carga ordinária de aula. O docente pode receber também prêmios por projeto, produto ou publicação e ganhos econômicos em virtude de propriedade intelectual, durante toda a sua vigência. Este último aspecto contempla todos os servidores das Ifes e não apenas os docentes. Para todos os casos, os valores recebidos são privados e não geram reflexo de qualquer natureza sobre a remuneração do cargo público, favorecendo ou não o servidor [...] a Minuta-I propôs a inserção de um inciso, no art. 21 da Lei nº 12.772/2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, para que o professor em regime de dedicação exclusiva pudesse obter “retribuição pecuniária pela participação nos ganhos econômicos resultantes da exploração da patente ou do registro decorrente de invenção, aperfeiçoamento ou modelo de utilidade e desenho industrial (art. 32) (GIOLO, 2020, p. 50, grifo do autor).

Reforçamos o entendimento de que a possibilidade de ganhos extras dos servidores se apresentou contra o dispositivo legal da Lei 12.772/2012 que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, e, portanto, gerou manifestação imediata da AGU contra o dispositivo apresentado na primeira Minuta do documento.

Foram alterados também outros pontos importantes, como: o abandono da prerrogativa das empresas *juniors* de serem contratadas pela Administração Direta, Autárquica e Fundacional para a aquisição de produto, serviço ou processo sem a necessidade de licitação (art. 22 da segunda minuta) e a alteração da possibilidade das IFES de integrar Sociedades de Propósito Específico (SPE) (pessoa jurídica de direito privado, com a participação de pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou pública, art. 3º, VIII: art. 21 § 1º, da segunda Minuta).

Leher (2020)<sup>38</sup> sintetiza o cenário apresentado, a partir da tentativa de mudança do modelo de financiamento das IFES, proporcionado pela implantação do Programa Future-se. O autor cita que o novo modelo nada tem de conjuntural:

---

<sup>38</sup> Prof. Dr. Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação, Pesquisador do CNPq, Colaborador da Escola Nacional Florestan Fernandes, ex-Reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (julho de 2015 a julho de 2019). Disponível em: <https://www.diagramaeditorial.com.br/project/future-se>. Acesso em: 19 jan. 2022.

[...] as opções de política econômica no Brasil projetam um cenário de redução da complexidade das cadeias produtivas e de abandono de bases científicas [...] a tentativa de mudança no modelo de financiamento das IFES nada tem de conjuntural (LEHER, 2020, p. 139).

O Projeto Future-se permanece incerto e, atualmente está na sua terceira versão com aspectos de abandono da sua continuidade por seus idealizadores, fato que tem agradado os especialistas da área da educação, após avaliação dos inúmeros pontos ainda vigentes no Projeto que condicionariam a fragilidade de gestão das IFES e concentram esforços num projeto governamental de aparelhamento institucional, numa afronta direta ao princípio constitucional da autonomia universitária.

Entendemos que o Projeto Future-se, a partir das análises apresentadas por Giolo (2020) e Leher (2020), reverteu-se de uma tentativa do Governo Bolsonaro de minar a autonomia universitária e mesmo que a privatização não apareça como possibilidade formal do Projeto fica clara a finalidade de aproximação das IFES ao mercado nos seus interesses e nas suas demandas, no processo de fatiamento de áreas educacionais e da pesquisa em confronto com o sistema múltiplo e diverso da universidade, fomentando de forma desigual as áreas do saber.

O Projeto Future-se, mantido no Governo Bolsonaro, contém propostas que traduziram os ataques sistemáticos do governo às universidades e que nortearam interesses difusos, muitas vezes individuais, que se impuseram ao coletivo numa crítica à autonomia universitária e no descompromisso do Estado com o financiamento público da educação superior, traduzidos nas ameaças da mercantilização do espaço público.

Esse interesse por cursos e projetos específicos desenvolvidos em um ambiente plural e diversos das universidades conduziria fatalmente a uma divisão interna entre discentes e servidores (docentes e técnicos administrativos) e neste aspecto o Projeto Future-se apresenta-se como num Projeto conservador firmado num caminho privatista, carregado de intenções mercadológicas e de controle governamental.

No entendimento do que as políticas dos governos neoliberais no Brasil influenciaram a retração do ensino superior faz-se necessário a verticalização do estudo na análise do período de expansão com a criações de instituições de educação pública com novos campi, novas vagas e na reestruturação física e de pessoal e sua

representação para a educação superior e técnica no país adotados como uma política de desenvolvimento humano no Brasil, nos movemos para essa análise.

## **CAPÍTULO II - O PROCESSO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Neste Capítulo intencionamos contextualizar a expansão da educação superior no Brasil e avaliar, a partir da ordem cronológica de criação das Instituições de Ensino Superior – IES, os projetos governamentais do período. Iniciamos a discussão sobre os processos de financiamento da educação superior pública e privada com o objetivo de embasar o estudo das políticas educacionais em relação à sua formulação, aplicação e avaliação. Analisaremos o contexto da crise institucional e financeira da educação superior no país como base para a análise do objeto de estudo.

### **2.1 Políticas públicas no contexto da expansão da educação superior**

Avaliar as formas de financiamento e da constituição das políticas públicas, no contexto da educação superior, torna-se um importante instrumento de análise da realidade na qual a educação superior encontra-se e do entendimento de como essa realidade deve ser compreendida, a partir do estudo da legislação, da estrutura organizacional e de gestão, entre outros aspectos e dimensões.

Cabe-nos analisar que o crescimento das IES privadas deve ser avaliado sob aspectos de suas receitas próprias e dos aportes de recursos provenientes dos programas públicos como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa Universidade Para Todos (ProUni), os programas de bolsas de estudos das agências de fomento e também os financiamentos de projetos. Tais programas, pela sua historicidade, vêm se constituindo como políticas de Estado e têm interferido nos recursos destinados às universidades públicas para o acesso e permanência dos estudantes na educação superior, além de transferir recursos do fundo público para IES privadas, contribuindo para a sustentabilidade financeira destas IES.

#### **2.1.1 Aspectos da expansão: FIES e ProUni no PNE**

O Fundo de Financiamento Estudantil -Fies é um programa do Ministério da Educação do Brasil, criado em 1999 com o nome Fies, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Foi reformulado, em 2010, pelo governo Luíz Inácio Lula da Silva (Lula) e ampliado no governo de Dilma Rousseff. Constitui-se em um fundo de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e, com avaliação



positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC). Entretanto, sua origem se deve ao Programa de Crédito Educativo (CREDUC), criado em 1975 na ditadura militar, financiado com recursos de um Fundo de Assistência Social, derivado de rendimentos de loterias. A partir da Constituição de 1988:

[...] passou a ser operado com recursos diretos do Ministério da Educação (MEC), administrados pela Caixa Econômica Federal. Em 1991, entrou em crise por falta de recursos e devido a inexistência de mecanismos adequados de correção dos débitos pela inflação (MENEZES, 2001, n.p).

O Programa Universidade Para Todos-ProUni foi criado em 2004 por meio da Lei n.º 11.096/2005 no Governo Lula, com a finalidade de conceder bolsas de estudos integrais e parciais aos estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior, foi instituído como uma saída para o preenchimento das vagas ociosas das instituições privadas (BRASIL, 2005).

Por ocasião da Conferência Nacional da Educação (CONAE), no debate promovido à época para a aprovação do PNE (2014-2024), o ProUni não foi recomendado como política pública de acesso à educação superior, embora a Meta 12 do PNE (2014-2024) tenha previsto a elevação das taxas bruta<sup>39</sup> e líquida<sup>40</sup> de matrículas na educação superior para a população entre 18 e 24 anos. O mesmo entendimento foi observado no Projeto de Lei nº 8.035-B de 2010 transformado em Lei Ordinária 13.005/2014, oriundo da Senado Federal, que faz menção na estratégia 12.6 para o Fies, enquanto programa que auxilia no acesso aos estudantes. Conforme podemos verificar, o texto do PL traz a estratégia:

12.6 Expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, por meio da constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador (BRASIL, 2014).

---

<sup>39</sup> É o total de matrículas num nível educativo específico, independente da idade, expresso como a percentagem da população na faixa etária oficial correspondente a esse nível educativo. Fonte: <https://inee.org/pt/eie-glossary/taxa-liquida-de-inscricao>. Acesso em 31.out.2022.

<sup>40</sup> É o percentual da população de 18-24 anos na Educação Superior. Fonte: O Plano nacional de Educação e a Expansão da Educação Superior. INEP/MEC. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12082-apresentacao-inep-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12082-apresentacao-inep-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 16.jul.2023.

Os autores do Relatório destacam que a inclusão do ProUni como estratégia de acesso à educação superior foi sugerida pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) em documento e, foi apresentado como contribuição em Audiência Pública ao “[...] debate sobre as divergências entre o Senado Federal e à Câmara dos Deputados a respeito do PNE 2010/2020” (CAMPOS, *et al.*, 2021). Entretanto, no texto final do PNE Lei nº 13.005/2014, o ProUni foi inserido na estratégia 12.20<sup>41</sup> atendendo aos interesses do setor privado.

Dessa forma ratificamos o entendimento de Campos *et al.* (2021) de que foi durante a tramitação do Projeto de Lei do PNE no Congresso Nacional que se elaborou a Estratégia 12.20, como ela se apresenta na Lei regulamentada no atual PNE, em que pese isso não estar explicitado no documento final da CONAE.

Entendemos que as mudanças encaminhadas na proposta inicial pelo poder executivo, documento apresentado com as recomendações da CONAE e, conforme informado por Campos *et al.* (2021), deixaram claro que o segmento privado da educação tem se ocupado dos espaços políticos para fazerem valer os seus interesses mercadológicos. Avaliamos que grandes grupos educacionais privados obtiveram lucros e grandes crescimentos garantidos pelo governo federal por meio do repasse de recursos públicos.

Em outra análise Paula (2016) informa que ocorreu o chamado hibridismo institucional com a intenção clara de diluir barreiras entre o público e o privado no setor educacional. Alguns pontos são colocados, pelo autor, em análise dos governos petistas, sobre a reforma da educação superior:

[...] constatou-se que a reforma da educação superior empreendida pelo PT tem como eixo central a diluição das fronteiras entre o público e o privado, com a introdução de entes privados no setor público decorrendo num hibridismo institucional seja pela constituição de fundações privadas nas universidades públicas ou pela metamorfose das universidades em fundações de direito privado a partir da lógica da diversificação das instituições, que dão continuidade com o Plano Nacional de Educação (2014-2024), além da atenção na expansão do setor privado/mercantil do ensino superior e sua inserção no mercado de ações. Com isso, a pesquisa denota o não rompimento com o neoliberalismo por parte do governo Lula da Silva e Dilma Rousseff, bem como a compreensão que este governo atribui a educação superior como um promissor nicho mercadológico, estando assim em consonância com os preceitos dos organismos internacionais do capital financeiro (PAULA, 2016, p. 01).

---

<sup>41</sup> A estratégia 12.20, como estabelecido na Lei 13.005/2014, trata da elevação da taxa bruta de matrículas na educação superior para 50% e da taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público (BRASIL, 2014).

Para o autor o hibridismo institucional aconteceu nos processos que permearam mudanças na educação superior acontecida nos governos petistas de: Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff e no que concerne às universidades públicas e na intencionalidade desses governos quanto à diluição das barreiras entre o público e o privado e a introdução de entes privados no setor público. Ainda, segundo o autor, a expansão da educação privada através do processo gradativo implantado nos governos petistas reforçou-se com o não rompimento do neoliberalismo.

Em outra análise, Boito Jr (2016) cita a causa principal da crise relacionada à deposição do governo Dilma, ao conflito distributivo de classe. Esse autor, credita o golpe de Estado institucional a fatores como o pesado ajuste fiscal necessário para assegurar a política do capital rentista. Em suas palavras:

[...] o pesado ajuste fiscal para assegurar o capital rentista o pagamento dos juros da dívida pública, a abertura e a privatização da economia brasileira para atender ao capital internacional e os cortes dos direitos trabalhistas e sociais são os principais objetivos do governo interino e, correlatamente, o principal motivo da mobilização contra o golpe de Estado institucional (BOITO JR, 2016, p. 26).

Reforçamos, em outra análise, Aguiar (2016), quando aponta que a agenda pública do governo Lula dialogou com um conjunto mais amplo de questões:

[...] se, de um lado, programas como o ProUni e o Fies abordam o problema da inclusão econômica de estudantes carentes, por outro, o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação, levado a cabo com o SINAES<sup>42</sup>, e o projeto de reforma universitária, debruçam-se sobre questões como a qualidade e a necessidade da diversidade e diferenciação do sistema. Além dos problemas de fundo, ou seja, a necessidade de regular a expansão e o peso do setor privado no conjunto do sistema (AGUIAR, 2016, p. 114).

Como se pode verificar, a partir de tais análises, a condução de políticas as quais privilegiam o setor privado são carregadas de dualidade que desvirtuaram o

---

<sup>42</sup> O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) analisa as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. O processo de avaliação leva em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. O SINAES reúne informações do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e das avaliações institucionais e dos cursos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/270-programas-e-aco-es-1921564125/sinaes-2075672111/12303-sistema-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior-sinaes>. Acesso em: 19 nov. 2022.

caminho das propostas eminentemente sociais e de valorização do setor público enquanto locus principal de garantia de direitos.

A recente Medida Provisória nº 1.075 de 06, de dezembro de 2021, do Presidente Bolsonaro, alterou a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, para dispor sobre o Programa ProUni. O art. 1º da Medida Provisória 175/2021, convertida na Lei 14.350/2022<sup>43</sup>, altera os percentuais de atendimento do programa:

art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - ProUni, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2021).

Entendemos que a alteração do programa ProUni irá alterar também o perfil do público alvo inicial que era de alunos provenientes exclusivamente de escolas públicas e privadas com bolsa integral. Com a alteração do texto legal o aluno da escola privada, independente se este aluno recebe bolsa, caracterizando sua condição econômica mais vulnerável, passa a ter acesso ao benefício do ProUni. Portanto o aluno que cursar toda a Educação Básica obrigatória (ensinos fundamental e médio) exclusivamente em escola privada passa a ser um beneficiário em potencial. A ampliação do programa ProUni para os alunos de escolas privadas, sem bolsas, condicionará também nas mudanças do perfil de atendimento socioeconômico dos alunos atendidos.

Destacamos os benefícios dos programas analisados como o Fies e ProUni aos donos das universidades privadas como instituições geradoras de lucros mediante acesso aos recursos públicos condicionados ao financiamento de suas atividades, a partir de mecanismos criados pelo Estado e, ao fazê-lo, o Estado brasileiro tem estimulado o crescimento e o empresariamento da educação.

Ressaltamos que o Programa ProUni atende a uma grande parcela de alunos e tem representado uma importante política pública de financiamento da educação com aspectos positivos e de cunho social.

---

<sup>43</sup> MP transformada em norma jurídica, aprovada na forma de projeto de lei de conversão com emendas. Lei n 14.350/2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2310615>. Acesso em: 24 maio 2023.

Cabe-nos citar que os números apresentados pela renúncia fiscal de contribuições e o imposto (IRPJ) do governo federal não avaliam aspectos sociais, mais amplos, como a manutenção do alunado bolsista no Programa (auxílios alimentação, transporte e moradia). Esses aspectos, se avaliados separadamente, distanciam-se do aspecto social do programa enquanto política pública de Estado no direcionamento de recursos públicos.

Na contramão dessa evidência, o que se propôs no governo de Jair Messias Bolsonaro foi a alteração das regras do ProUni incluindo alunos da rede privada da Educação Básica diminuindo a inserção à educação superior de alunos oriundos exclusivamente da rede pública.

Já o Fies é apontado com altos números de inadimplência dos alunos, quanto ao pagamento da dívida assumida no financiamento estudantil, muitas vezes, confundido como bolsa pelos alunos. Há que se trazer para o debate educacional estes programas de inclusão de alunos das camadas sociais menos favorecidas economicamente à educação superior compreendendo suas contradições.

## 2.2 Dados da educação superior pública: historicização e contexto atual

Em recente estudo sobre a oferta da educação superior no país, que avaliou o período de 1997 a 2016, realizado pelo CEDES na Câmara dos Deputados com o título “*Financiamento da Educação Superior no Brasil: Impasses e Perspectivas*”, ficou demonstrado um crescimento das instituições de ensino superior em 167%, porém com taxas diferenciadas de acordo com a dependência administrativa. A expansão aconteceu na proporção de 40% em instituições públicas, em comparação ao crescimento da rede particular que foi de 206% no mesmo período. O estudo apresentou uma taxa de redução de 19% das instituições municipais que, se avaliadas separadamente, representa uma ampliação da rede de instituições federais em 91% e das estaduais em 66%. Os números do Relatório revelam a tendência de preponderância de oferta por parte das instituições particulares na educação superior brasileira (BRASIL, CEDES, 2018, p. 27).

No conjunto das instituições, o estudo apontou que houve pouco crescimento das universidades (27%) concentrando-se essas na rede pública, sendo 62% entre as federais e 30 % estaduais e 100% entre as municipais. Em 1997 as universidades constituíam 14% das instituições, em 2016 passaram a representar apenas 9%, com

preponderância entre as instituições públicas, entre essas, 37% constituídas por universidades públicas e 47% por faculdades (predominantemente estaduais e municipais) e 14% como Institutos Federais de Ensino (*sic*) (BRASIL, CEDES, 2018, p. 28).

O estudo apontou que os Centros Universitários públicos são residuais (10) e quase todos municipais. Dessa forma foi observado que o setor público está mais voltado às universidades e, quando se trata de faculdades, a oferta maior se dá em centros universitários no setor particular (BRASIL, CEDES, 2018, p. 28).

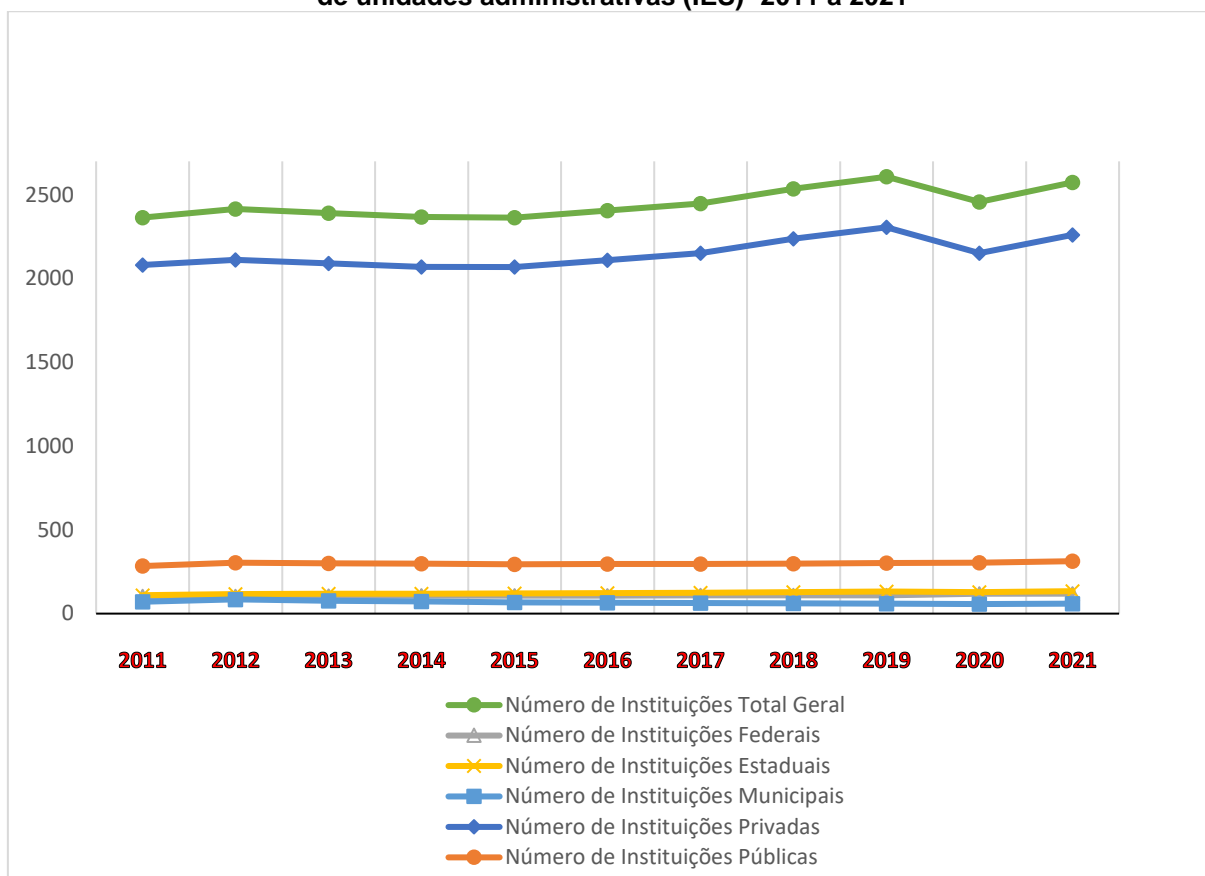
As notas estatísticas apresentadas no Relatório do Censo da Educação Superior do ano de 2021 apontaram que a maior porcentagem de instituições de educação superior é privada, totalizando 2.261 (87,6%) e, entre as IES privadas, predominam as faculdades (81,0%).

O Gráfico 01 traz dados do Censo Superior da Educação 2021, referente ao período de 2011 a 2021<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Até o momento da coleta dos dados dessa pesquisa o último Relatório de Sinopse da Educação Superior – Graduação dados abertos do Censo da Educação Superior publicado e divulgado foi o de 2021. Os dados disponibilizados foram atualizados pelo INEP em 08.11.2022, publicados no Portal do INEP em 2022.

**GRÁFICO 01 - Evolução do número de instituições da educação superior (graduação) por tipo de unidades administrativas (IES)- 2011 a 2021**



Fonte: Dados disponibilizados pela Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2021, sistematizados pela autora.

Conforme retrata o Gráfico 01, manteve-se a preponderância e o crescimento na educação superior brasileira de instituições privadas de ensino superior, com uma pequena retração em 2019, mas ainda assim, verificamos índices de crescimento muito superiores para a educação superior privada, se comparado aos números de instituições públicas (federais, estaduais e municipais) (Tabela 01).

O relatório das Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2021 apontou os seguintes dados: 313 IES públicas divididas por unidades da federação na proporção de: 134 estaduais (42,8%); 119 federais (38,0%) e 60 municipais (19,2%). A maioria das universidades são públicas (55,4%) e quase 3/5 das IES federais são Universidades Federais; 34,5% são Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) e, entre as IES privadas, o predomínio é de faculdades (81,0%) (BRASIL. INEP.CES. 2021, p. 9).

A Tabela 01 traz os números totais da evolução de criações de instituições públicas e privadas por unidade da federação da educação superior explanado no Gráfico 01.

**TABELA 01 – Evolução da educação superior no Brasil -graduação<sup>45</sup> – instituições de ensino superior públicas e privadas (IES), presenciais e a distância- 2011 a 2021**

<b>Ano</b>	<b>Instituições Federais</b>	<b>Instituições Estaduais</b>	<b>Instituições Municipais</b>	<b>Instituições Privadas</b>	<b>Total Geral de Instituições Públicas (Federais, Estaduais e Municipais)</b>	<b>Total Geral de Instituições (Públicas e Privadas)</b>
2011	103	110	71	2081	284	2365
2012	103	116	85	2112	304	2416
2013	106	119	76	2090	301	2391
2014	107	118	73	2070	298	2368
2015	107	120	68	2069	295	2364
2016	107	123	66	2111	296	2407
2017	109	124	63	2152	296	2448
2018	110	128	61	2238	299	2537
2019	110	132	60	2306	302	2608
2020	118	129	57	2153	301	2457
2021	119	134	60	2261	313	2574

Fonte: Dados disponibilizados pela Sinopses Estatísticas da Educação Superior (2021) e sistematizados pela autora. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 22 mar. 2023.

O Relatório do INEP, com as notas estatísticas da educação superior no Brasil em 2021, traz os dados que confirmaram o crescimento de matrículas nos cursos superiores da rede privada na proporção de “[...] 86%, se avaliados o período compreendido entre os anos 2011 e 2021. Neste mesmo período a rede pública registrou um aumento de apenas 0,3%” (BRASIL, INEP, CES, 2021, p. 15).

O Relatório do INEP aponta, no comparativo entre as redes públicas, que a rede federal foi a que recebeu o maior percentual de matrículas (32,7%) entre os anos de 2011 a 2021 (BRASIL, INEP, CES. 2021, p. 18).

A Tabela 02 traz os números de matrículas de graduação presencial e à distância no ensino superior, por categoria administrativa no Brasil (2011 a 2021).

<sup>45</sup> Até o momento da coleta dos dados desta pesquisa, não haviam sido disponibilizados, pelo INEP, dados referentes aos cursos de Pós Graduação do Brasil na série histórica pesquisada de: 2011-2021.



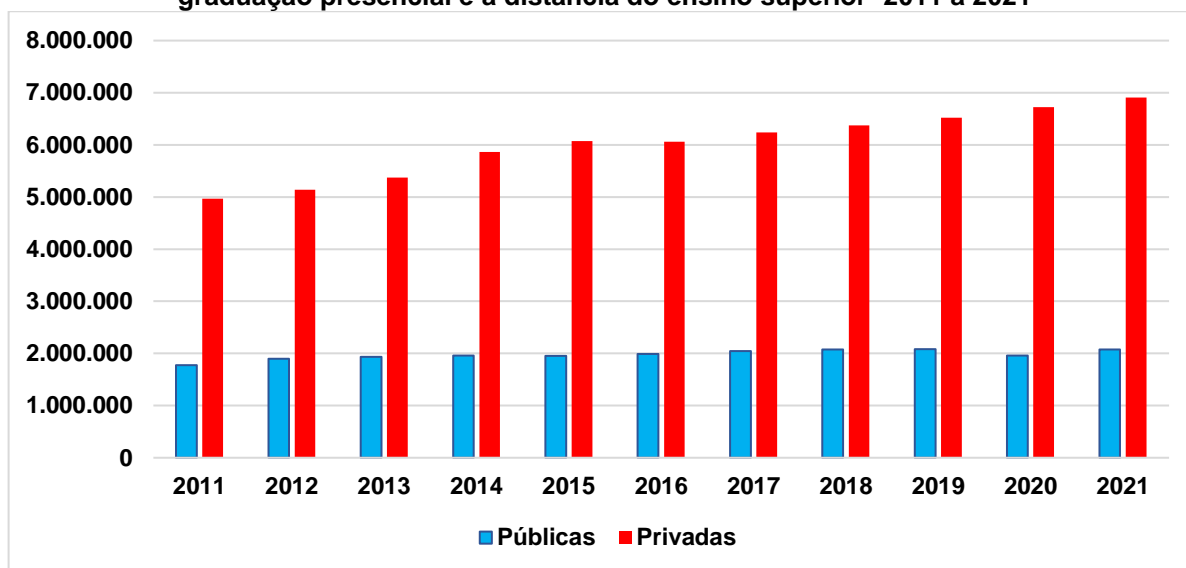
**TABELA 02 – Números de matrículas em cursos de graduação presencial e à distância no ensino superior no Brasil por categoria administrativa (2011 – 2021)**

<b>Ano</b>	<b>Públicas</b>	<b>Privadas</b>	<b>Total</b>
2011	1.773.315	4.966.374	6.739.689
2012	1.897.376	5.140.312	7.037.688
2013	1.932.527	5.373.450	7.305.977
2014	1.961.002	5.867.011	7.828.013
2015	1.952.145	6.075.152	8.027.297
2016	1.990.078	6.058.623	8.048.701
2017	2.045.356	6.241.307	8.286.663
2018	2.077.481	6.373.274	8.450.755
2019	2.080.146	6.523.768	8.603.824
2020	1.956.352	6.724.002	8.680.354
2021	2.078.661	6.907.893	8.986.554

Fonte: dados disponibilizados no: MEC/INEP e sistematizados pela autora. Acesso em: 22 mar. 2023.

Os dados, da Tabela 02, confirmam o um crescimento maior das matrículas na rede privada, em comparação a rede pública para os cursos para o ensino superior, na graduação, na somatória de cursos presenciais e a distância (EAD). Na razão entre as matrículas privadas, no período de 2011 a 2021, houve um aumento percentual de 39,09% em comparação a razão percentual do crescimento de apenas 17,21% das matrículas na rede pública, conforme explanado no Gráfico 02.

**GRÁFICO 02 – Comparação entre as matrículas da rede pública e rede Privada. Cursos de graduação presencial e à distância do ensino superior- 2011 a 2021**



Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados da tabela 02. MEC/INEP e sistematizados pela autora. Acesso em: 22 mar. 2023.

Neste sentido e, em análise ao crescimento da oferta em instituições de ensino superior privada, avaliamos que este tema esteve presente em debates, desde 1932 na agenda da educação brasileira por ocasião do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, porém a briga entre privatistas e publicistas se mantém até os dias atuais e, conforme o art. 45 da Lei nº 9.394 de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional “[...] A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, 1996). Vejamos o posicionamento de alguns autores sobre o tema.

Santos (2011) informa que o setor privado de ensino superior diverge de país para país. Para esse autor:

[...] nos países, em que havia um setor público universitário, o desenvolvimento do setor privado lucrativo se assentou em três decisões políticas: estancar a expansão do setor público através da crise financeira; degradar os salários dos professores universitários, a fim de forçar a buscar emprego parcial no setor privado e atuar com uma negligência benigna e premeditada na regulação do setor privado [...] Desse modo, o setor privado foi dispensado de formar seus próprios quadros e aproveitar de todo o conhecimento e formação produzidos na universidade pública. Isto significou uma maciça transferência de recursos da universidade pública para as novas universidades privadas, uma transferência de tal montante e tão selvagem que é legítimo concebê-la como um processo de acumulação primitiva por parte do capital universitário com a consequente

descapitalização e desarticulação da universidade pública (SANTOS, 2011, p. 105).

Para Santos (2011) a universidade se defrontou com três crises: da hegemonia, da legitimidade e do institucional.

A crise da hegemonia “resultou de contradições entre as funções tradicionais da universidade e as que ao longo do século XX lhe tinham sido atribuídas” (SANTOS, 2011, p. 9).

Já a crise da legitimidade seria provocada, segundo Santos (2011), pela contradição entre a hierarquização dos saberes especializados, que gerou a restrição de acesso, e as políticas de democratização da universidade com a reivindicação de igualdade de oportunidades para as classes populares.

O mesmo autor conceitua a crise institucional:

[...] a crise institucional é desde há pelo menos dois séculos, o elo mais fraco da universidade pública porque a autonomia científica e pedagógica da universidade se assenta na dependência do Estado (SANTOS, 2011, p. 15).

O autor reforça:

[...] que enquanto a universidade e os seus serviços foram inequívoco bem público que competia ao Estado assegurar, esta dependência não foi problemática [...] mas no momento, porém, em que o Estado, ao contrário do que se passou com a justiça, decidiu reduzir o seu compromisso político com as universidades e com a educação em geral, convertendo-a num bem que, sendo público, não tem que ser exclusivamente assegurado pelo Estado, a universidade pública entrou automaticamente em crise institucional [...] a crise institucional da universidade na grande maioria dos países foi provocada ou induzida pela perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas e pela consequente secagem financeira e descapitalização das universidades públicas (SANTOS, 2011, p. 16).

O aprofundamento da crise institucional nas universidades brasileiras é apresentado por Amaral (2003), que abre a discussão para a dependência do financiamento “[...] existência de amarras à liberdade académica das instituições [...] quando o financiamento com recursos do Fundo Público revela-se insuficiente e as instituições públicas dirigem-se fortemente às atividades de prestação de serviços” (AMARAL, 2003, p. 17).

Quanto aos aspectos envolvidos relacionados à autonomia e à gestão financeira e patrimonial garantidas, o autor avalia o texto constitucional, a partir do art. 207. São palavras de Amaral (2003, p. 19):

[...] Após o regime militar, iniciado com o golpe de 31 de março de 1964 e encerrado, em 1985, com a posse do presidente José Sarney, houve a elaboração da nova Constituição em 1988 e, no ano seguinte, a escolha do novo presidente da República. As universidades tiveram garantida a autonomia universitária, em especial a autonomia de gestão financeira, no novo texto constitucional, em seu artigo 207: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de **gestão financeira** e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (grifos do autor).

Amaral (2003) nos traz uma importante análise quanto ao aspecto da autonomia relativa, imposta no modelo de criação das universidades, preterida em relação a um projeto de autonomia integral e fundamentada no projeto de reforma do ensino superior, promovida pelo Ministro Francisco Campos, cujo conteúdo foi publicado no Diário Oficial de 15 de abril de 1931 contendo o estatuto das universidades brasileiras. Segundo Amaral (2003, p. 20) *apud* Fávero (2000):

[...] na chamada Reforma Francisco Campos foi adotada como regra de organização do ensino superior nas universidades, abandonando-se o modelo colonial de faculdades isoladas. Além disso, a universidade não seria mais o local onde só se ensinava, mas passaria a ser um espaço em que a pesquisa pura *desinteressada* e a ampliação do saber teriam lugar assegurados, e a instituição universitária deveria interagir com a sociedade, desenvolvendo projetos de extensão, atuando sobre e com a sociedade, com o objetivo de analisar, discutir e resolver problemas que a afligissem. O documento tratava ainda do estabelecimento da autonomia para a universidade. Com o argumento de que a universidade no Brasil era recente, e ainda não havia acumulado experiência que permitisse ao Estado implementar uma autonomia integral, tal projeto referia a *autonomia relativa*. A autonomia plena seria “obra de conquista de espírito universitário, amadurecimento experiente e dotado do seguro e firme sentido de direção e de responsabilidade ((FÁVERO, 2000 *apud* AMARAL, 2003, p. 20, grifos do autor).

O autor continua:

Este o motivo pelo qual o projeto preferiu a orientação prudente e segura da **autonomia relativa**, destinada a exercer uma grande função educativa sobre o espírito universitário, que na sua prática adquirirá a experiência e o critério indispensáveis a uma autonomia mais ampla, seja no terreno administrativo, seja no domínio didático. Com a experiência poderá o quadro da autonomia ir se alargando de maneira gradual e progressiva até que, finalmente, com o desenvolvimento da capacidade de envergadura do espírito universitário, este venha a reunir sob a sua autoridade todos os poderes de governo do grande agrupamento administrativo, técnico e didático que constitui a universidade. **A autonomia integral será, assim, obra de conquista de espírito universitário, amadurecido, experiente e dotado de seguro e firme sentido de direção e de responsabilidade**, ao invés de constituir uma concessão graciosa e extemporânea, destinada antes a deseducar do que

formar, no centro universitário, o senso de organização, de comando e de governo (FÁVERO, 2000 *apud* AMARAL, 2003, p. 20, grifos do autor).

Contextualizando a sequência dos fatos, que se apresentaram posteriormente, apontados por Amaral (2003) *apud* Fávero (2000) “[...] em 04 de março de 1934, o Conselho da Universidade do Rio de Janeiro pronunciou-se, por unanimidade, sobre a *autonomia relativa* sem a consequente definição de uma autonomia de gestão financeira” (FÁVERO, 2000, *apud* AMARAL, 2003, p. 21, grifos do autor).

Entendemos que, a partir das análises dos autores, o processo de autonomia financeira não foi estabelecido e a autonomia absoluta deveria ser “conquistada” ao longo dos anos, pelas IES, a partir de uma autonomia relativa estabelecida. Os critérios dessa conquista seriam dosados e medidos por parâmetros poucos claros e não quantificáveis que almejavam um processo de amadurecimento proveniente da realização do chamado “espírito universitário” imbuídos da responsabilidade necessária de gestão institucional de cada IES. Essa falta de autonomia financeira foi palco das crises que se seguiram como da hegemonia, da legitimidade e institucional. Fato que refletiu na ilusão de que a autonomia financeira seria conquistada e geraria autonomia didática e administrativa, conforme exposto por Amaral (2003) *apud* Fávero (2000) “[...] Torna-se ilusória a autonomia didática não acompanhada da administrativa, e esta última não pode, praticamente, existir sem a autonomia financeira” (FÁVERO, 2000, *apud* AMARAL, 2003, p. 21).

### 2.2.1 As legislações na construção da autonomia e identidade da educação superior

Analisamos que o processo de autonomia universitária não aconteceu quando da criação das universidades, pois o sistema implantando não foi agregado a um modelo de autonomia financeira. O modelo adotado, à época, definiu uma falsa ideia de autonomia universitária, fato que se conduziu, atualmente, em momentos de crise estrutural e conjuntural da educação superior brasileira ameaçando a sua viabilidade e credibilidade. Cabe-nos entender o processo através da chamada reforma universitária ocorrida na ditadura militar.

O Decreto-lei chamado de Estatuto das Universidades brasileiras, combinado aos Decretos-lei n. 19.850/1931, criou o Conselho Nacional de Educação (CNE), e o n. 19.852/1931, que tratava da Organização da Universidade do Rio de Janeiro (URJ). Os três decretos estavam interligados à medida em que a criação da Universidade do

Rio de Janeiro definia o modelo a ser seguido para o ensino das diversas faculdades. O CNE estabelecia um conselho técnico com atribuições de órgão consultivo do Ministério.

Para Rothen (2008, p.143):

a educação superior brasileira tem como um dos principais marcos estruturais de regulação legislativa, o Decreto-lei n. 19.851, promulgado em 11 de abril de 1931, na gestão de Francisco Campos à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública.

Ao avaliar a exposição de motivos, de Francisco Campos, sobre a autonomia universitária, o autor aponta que era reconhecida a sua importância, contudo “[...] considerava “inconveniente e mesmo contraproducente” que, naquele momento, ela fosse concedida, pois ainda não haveria a maturidade suficiente para o seu pleno exercício” (ROTHEN, 2008).

Gadotti (1990, p. 120), em análise da reforma universitária ocorrida no período da ditadura militar, informa as intenções da burguesia nacional de atrelar todo o ensino ao capitalismo dependente e conceitua o que chamou de: o nascimento da universidade autoritária. Esse autor relata a vinda ao Brasil, em 1965, do professor Rudolph Atcon, então, professor da Universidade de Huston, a pedido do Ministro da Educação da época, Raymundo Moniz de Aragão, inaugurando “*um novo estilo na política educacional do país*” (GADOTTI, 1990, p. 120, grifo do autor).

Nas palavras do Ministro da Educação Aragão, citadas por Gadotti (1990), o professor da Universidade de Huston, professor Atcon, seria “[...] um livre atirador a serviço da reorganização universitária [...] não ligado a qualquer país ou organização internacional”. O que Gadotti (1990) descreveu como “[...] um verdadeiro **planejamento ideológico** brasileiro entregue a especialistas norte-americanos” (GADOTTI, 1990, p. 120, grifos do autor).

O professor Atcon não expõe, no seu relatório, chamado de “*Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira*” o verdadeiro caráter da reformulação pretendida, que seria para o autor, o de “[...] **atrelar o sistema educacional e a universidade em particular ao modelo de desenvolvimento econômico dependente imposto pela política econômica americana para a América Latina**” (GADOTTI, 1990, p. 121, grifos do autor).

Ao fazer comparações entre a universidade brasileira e a comunidade, o professor Atcon, reforça a teoria de que a universidade não presta serviços à comunidade e, para Gadotti (1990), o professor Atcon deixou de analisar as necessidades básicas em matéria de educação da maioria da população “[...] é como se a universidade fosse “financiada” pelo capital e não pelos trabalhadores” (GADOTTI,1990, p. 121, grifos do autor).

São apresentados por Gadotti (1990) três pontos do Relatório de Atcon:

1º) “É preciso desenvolver uma **filosofia educacional** para o continente”, vale dizer, uma **ideologia** capaz de formar a cabeça dos novos quadros técnicos para o desenvolvimento capitalista sob a orientação do capital americano;

2º “A universidade latino-americana deve consolidar sua **autonomia** e adquirir um grau maior de independência real. O melhor sistema legal para alcançar este grau de liberdade é transformar a Universidade numa **fundação privada**”.

3º “A reforma administrativa inclui eliminação da interferência estudantil na administração tanto colegiada como gremial” Esta última recomendação parece ter inspirado o Relatório Meira Matos que, para fortalecer o princípio de autoridade na Universidade, propõe uma série de medidas “ordem disciplinar” para impedir qualquer representação estudantil (GADOTTI, 1990, p. 121, grifos do autor).

Analizamos que a reforma universitária, acontecida no período da ditadura militar (1968), permeou-se de claras intenções da burguesia nacional, à época, com a finalidade de aliar o ensino ao capitalismo, ou seja, ao modelo autoritário instituído para a educação superior construído nos pilares impostos de uma política americana ditada para américa latina. De acordo com Mészáros *apud* Saviani (2016):

[...] uma crise é estrutural quando “afeta a totalidade de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, como também a outros complexos aos quais é articulada” (2002, p. 797). É distinta, pois, da crise não estrutural que “afeta apenas algumas partes do complexo em questão, e assim, não importa o grau de severidade em relação às partes afetadas, não pode pôr em risco a sobrevivência da estrutura global” (idem, ibidem). E o próprio Mészáros (idem, p. 796) considera estrutural a atual crise do capitalismo, tendo em vista seu caráter universal, seu alcance global, sua escala de tempo contínua ou permanente e seu modo de desdobrar-se rastejante, isto é, mesmo sem negar possíveis manifestações mais espetaculares, a crise vai persistentemente se insinuando nas várias dimensões características da estrutura, minando-a progressivamente (MÉSZÁROS, 2002, p. 796-797 *apud* Saviani, 2016, p. 32).

Neste sentido entendemos que estamos diante de uma crise estrutural que tem afetado sobremaneira a educação brasileira em todas as etapas da sua oferta.

Nessa seara uma nova regulação transnacional para os sistemas de educação

superior, caracterizada por uma maior articulação dos sistemas educativos, e do setor produtivo é citada por Ferreira e Oliveira (2012). Os autores relacionam os fatores que confirmam essa nova regulação do setor como:

[...] expansão do número crescente de alunos, a racionalização na utilização de recursos públicos e prestação de contas, conjugadas com autonomia e a avaliação centrada nos resultados; adoção de gestão estratégica e de governos empreendedores para as instituições de ensino superior (IES); diferenciação das IES, dos programas e dos cursos; maior regionalização e atendimento ao meio econômico e social em que as instituições estão inseridas; diversificação das fontes de financiamento; expansão das IES privadas e reorganização curricular (FERREIRA; OLIVEIRA, 2011, p. 43 *apud* FERREIRA; OLIVEIRA, 2012, p. 96).

Para os autores, a centralidade dos discursos das publicações dos organismos multilaterais propiciou um direcionamento das diretrizes e das ações construídas para as possíveis resoluções dos problemas enfrentados pelo sistema de educação superior, nos chamados países periféricos<sup>46</sup>:

[...] as publicações dos organismos internacionais multilaterais vêm desenvolvendo importante papel na definição de diretrizes e ações, tendo por base a realização de diagnósticos e a indicação de experiências “bem sucedidas” (FERREIRA; OLIVEIRA, 2012, p. 96).

Em outra análise, Ferreira e Oliveira (2012) citam Dantas e Sousa Júnior (2009), em análise do governo Lula. Tal governo, para os autores, seria bifronte porque seria conservador na economia e reformador na política. Citamos trechos da fala dos autores citados:

[...] “governo pluripartidário” na composição e conectado com o setor privado na “formulação estratégica” [...] “um governo bifronte porque seria conservador na economia e reformador na política” [...] “um dualismo que atende ao imperativo prático de quem quer trabalhar com taxas razoáveis de governabilidade (DANTAS; SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 6 *apud* FERREIRA; OLIVEIRA, 2012, p. 98-99, grifo dos autores).

Pelo exposto e, pelas análises apresentadas, é possível identificar que sempre esteve em curso, desde os governos de Fernando Collor de Melo (1990-1991), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a tentativa de

---

<sup>46</sup> Grandes países periféricos seriam aqueles países não-desenvolvidos, de grande população e de grande território contínuo, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica. Fonte: Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia (1998). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000100006>. Acesso em: 11 dez. 2021.



harmonizar os interesses privados do setor. Essa tentativa se manteve no governo Lula (2003-2010). Nessa direção e, na naturalização dessa aproximação entre conhecimento e o mercado, citamos o Programa ProUni, criado em 2004, para a concessão de bolsas em IES privadas. O programa pondera recursos públicos, aliado ao financiamento das IES privadas, numa eterna conversa entre o mercado e a educação pública, conforme análise apresentada por Ferreira e Oliveira (2012). O resultado dessa relação pode ser verificado nos diversos decretos e leis que propiciaram mudanças na educação superior e, que demonstraram a continuidade das políticas dos governos anteriores, com características conservadoras e neoliberais.

Passamos a citá-los, conforme a sua periodicidade e abrangência, relacionados a projetos governamentais do período na tentativa de “organização institucional das universidades”. Citamos, inicialmente, os decretos presidenciais que regulamentaram as fundações de apoio, no interior das universidades, dispondo sobre a organização do ensino superior e a avaliação dos cursos e instituições:

Decreto Presidencial n 5.205/2004, que regulamentou as fundações de apoio privadas no interior das instituições federais de ensino superior, revogado pelo Decreto n 7.423/2010 que regulamentou a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio (BRASIL, 1994).

O Decreto 7.423/2010, regulamentou a Lei 8.958 de 20 de dezembro de 1994 e, dispôs sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. O Decreto foi responsável por regulamentar, no interior das universidades, as fundações de apoio disciplinando a relação entre as instituições de ensino superior, as universidades e as fundações de apoio, na captação de recursos próprios, através de parcerias firmadas junto às empresas privadas. Acrescentamos que as arrecadações e as execuções, realizadas por meio das fundações de apoio pessoa jurídica do direito privado, não cumprem as mesmas regras legais e burocráticas mediante processos licitatórios que permeiam a aplicação e a execução dos recursos de fonte própria da universidade. Dessa forma, avaliamos que as fundações podem aumentar os recursos financeiros das universidades, mas podem, também, acirrar as desigualdades entre as instituições, no financiamento das despesas de capital e de custeio, uma vez que, nem todas possuem a mesma capacidade de arrecadação própria ou, ainda, concordam com a

forma de arrecadação como fonte própria, podendo apresentar riscos de desvirtuamento do seu compromisso com a sociedade que a financia.

Trazemos a análise do Decreto 9.235/2017, que passou a dispor sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós graduação, no sistema federal de ensino:

Decreto Presidencial n 5225/2004 que alterou dispositivos do Decreto n 3860/2001, que dispunha sobre a organização do ensino superior e a avaliação dos cursos e instituições. Revogado pelo Decreto n 5773/2006, revogado novamente, pelo Decreto 9.235/2017 que passou a dispor sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino (BRASIL, 2017).

Avaliamos que o Decreto Presidencial nº 5.773/2006, revogado posteriormente pelo Decreto 9.235/2017 de 15 de dezembro de 2017, instituído no governo Temer que dispôs sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e, dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação, no sistema federal de ensino, mediante a avaliação por resultados, ampliou a discussão dos aspectos instituídos de regulação estatal da educação, para o mercado privativo educacional e, na oferta dos bônus regulatórios. Este fato representou, em nossa avaliação, um processo de afrouxamento do instrumento jurídico e abarcou os anseios da iniciativa privada.

O fortalecimento do setor privado pelo Estado aconteceu também com a aprovação da Lei n 11.079/2004 que “[...] instituiu as normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública permitindo o governo federal contratar parcerias público-privadas” (BRASIL, 2004). Esta lei permitiu uma aproximação maior dos recursos públicos à administração de entes privados.

Entendemos que na prática as Parcerias Públicos Privadas (PPPs) legalizaram as parcerias do Estado com a iniciativa privada com a possibilidade da realização de investimentos em infraestrutura em que o setor privado participa como empreendedor e o serviço público como concedente. Em muitos casos, a parceria governamental não consegue avaliar a qualidade do serviço a ser prestado, aumentando os riscos de contratação e os custos envolvidos na prestação do serviço à população.

Faremos a contextualização e a avaliação de algumas leis e decretos,

aprovados no período que se analisa e que, avaliamos, concorreram para o fortalecimento da reforma da educação superior e, para a abertura de novos mecanismos, permitindo a aproximação do mercado educacional com a educação pública superior.

A Lei 10.861/2004 instituiu o SINAES (BRASIL, 2004), já conceituado no texto:

[...] avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes. Esse novo sistema passou a receber críticas a partir do momento que favoreceu a criação de rankings e que criou os índices baseados, sobretudo no Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes), em detrimento da avaliação interna e externa mais ampla. Assim, a ênfase da avaliação recai novamente no produto, na competição entre instituições e cursos, enfatizando o papel supervisor e regulador do Estado (FERREIRA; OLIVEIRA, 2012, p. 104).

As regras do Enade buscam uma avaliação que pontuam as entregas do produto. Ao basear-se somente nas pontuações, o Enade volta-se para a entrega do “produto”. Essa avaliação feita em larga escala afasta o processo de uma necessária avaliação feita de forma mais ampla e de uma profunda discussão dos seus reais benefícios, conforme informado por Ferreira e Oliveira (2012).

Entendemos que a Lei 10.861/2004 enfatiza o papel regulador do Estado e o processo de avaliação institucional/aluno estabelece regras que ranqueiam cursos e instituições.

Todo esse arcabouço legal levou a aprovação de regras de incentivos fiscais ao setor privado sobre a pesquisa científica e tecnológica com a aprovação da Lei 10.973/2004 que dispôs sobre os incentivos, a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (BRASIL, 2004). Esta Lei foi chamada Lei da Inovação Tecnológica e teve como finalidade aproximar o setor privado às instituições de educação superior normatizando os incentivos fiscais ao setor privado.

No ano seguinte, o governo Lula aprovou a Lei 11.096/2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (ProUni), regulamentando a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e alterando a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004 (BRASIL, 2005). O sistema de concessão de bolsas do ProUni recebeu críticas, quando da sua criação, entre elas está a falta de uma política de permanência do estudante de baixa renda na educação superior como a moradia, o transporte, alimentação, bolsa de trabalho e pesquisa, dentre outros.

Ainda no ano de 2005, o Decreto Presidencial nº 5.622/2005, revogado pelo

Decreto n 9.057/2017, regulamentou o art. 80 da Lei 9.394/1996 e estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 2017). O Decreto 9.057/2017 regulamentou a educação a distância e a Portaria n 4.059/2004, passou a permitir a educação a distância nos cursos regulares (BRASIL, 2004).

Neste contexto, as políticas públicas vão caminhando para incentivar a modalidade a distância na educação superior<sup>47</sup>. A Portaria 873, de 7 de abril de 2006, do MEC, autorizou a oferta de cursos superiores a distância nos Institutos Federais de Ensino Superior (IFES) (BRASIL, 2006).

No ano de 2007 tivemos o Decreto Reuni nº 6.096/2007 que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (BRASIL, 2007). O § 1º do art. 1º do Decreto estabelecem o objetivo e a meta de criação do programa:

[...] o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais [...] meta global da elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007).

Visto como um programa de maior impacto no processo da expansão das UFS, o Programa REUNI foi implantado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. As diretrizes do programa foram estabelecidas de acordo com o art. 2º do Decreto n 6.096/2007:

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade; IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada; V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

<sup>47</sup> Não é objeto deste estudo analisar a oferta da Educação Superior nesta modalidade, estudos como os de: Santos e Nogueira (2017) e Toschi (2013; 2017 e 2021), Lima (2014; 2017; 2018 e 2019), entre outros, discutem com propriedade esta temática.

O §1º do art. 3º do Decreto n 6096/2007 do Programa previa a destinação de aportes financeiros às universidades federais até o limite de 20% para suportar as despesas inerentes dos planos de reestruturação das universidades, nas despesas de custeio e pessoal por um prazo de cinco anos (BRASIL, 2007).

O Programa REUNI, por sua importância e relevância, tem sido objeto de estudos na literatura, envolvendo análises diversas desde a sua formulação, implementação até a sua conclusão. Nesta pesquisa o REUNI emerge como explicação para a variação dos recursos para as IES públicas, o que veremos no Capítulo IV.

A execução do Programa REUNI aconteceu em diversas áreas e de acordo com os planos de reestruturação das universidades, e concedeu as mesmas oportunidades a todas, mas o aproveitamento dos recursos dependeu da estrutura existente em cada universidade e do seu correto aproveitamento, propostos nos objetivos e metas do programa, conforme art. 1º e do § 1º do Decreto n 6096/2007:

[...] O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007).

O REUNI iniciou-se em 2008 e passou a ser validado através do termo de pactuação de meta. Metas estabelecidas pelo programa “[...] nos remete à tentativa de introduzir o *contrato de gestão* proposto na reforma de Estado pelo governo FHC (1995-2002)” (FERREIRA; OLIVEIRA, 2012, p. 110, grifo dos autores).

Para os autores o contrato de gestão visava transformar as universidades em organizações sociais, já o REUNI condicionava as universidades ao cumprimento de metas estabelecidas pelo governo.

Pelo exposto, creditamos que o programa REUNI reforça as políticas de acesso e permanência, favorecendo o processo de aproximação e de interação das universidades com as redes municipais e estaduais de ensino.

Ainda em 2008 o governo Lula sancionou a Lei 11.892/2008 que instituiu a “Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica” e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2008). O art. 2 da Lei 11.892 define os Institutos Federais de Ensino:

Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei (BRASIL, 2008).

Entendemos que a criação dos institutos federais de educação profissional, científica e tecnológica (IFS) formulou um novo modelo de formação técnica e tecnológica no Brasil, com ações que objetivaram a destinação da metade das vagas ao ensino médio, integrado à educação profissional, na proporção de 30% na educação superior, para os cursos de engenharias e bacharelados tecnológicos, e de 20% para as licenciaturas em ciências da natureza (física, química e matemática) conforme informado pelos autores, Ferreira e Oliveira (2012).

Reafirmamos a grande importância no processo de interiorização da educação tecnológica no Brasil, a partir da criação dos IFS, e avaliamos que essa criação foi alicerçada dentro de um projeto educacional que permitiu a inclusão social, aliando o ensino médio à educação profissional no processo de aprendizagem. A partir desses conceitos, faz-se necessário o entendimento de todo o processo, que passamos a contextualizar.

### 2.3 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFS): expansão nos governos democráticos

Para iniciarmos este item faz-se necessário informar a relação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFS) por regiões do País. Nossa intenção, em trazer a relação das IFS por regiões no país, foi a de oportunizar um panorama geral destas Instituições por ano de criação legal e das unidades de funcionamento, embora nosso foco de estudo sejam as Universidades Federais (UFS).

**QUADRO 01: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFS) por regiões no Brasil**

REGIÃO	INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA- IFS	SIGLA	ANO
Norte	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre	IFAC	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá	IFAP	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas	IFAM	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará	IFPA	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia	IFRO	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins	IFTO	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima	IFRR	2008
Nordeste	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas	IFAL	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia	IFBA	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano	IF Baiano	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	IFCE	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão	IFMA	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba	IFPB	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco	IFPE	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão de Pernambuco	IFPE Sertão PE	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão do Piauí	IFPI	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão do Rio Grande do Norte	IFRN	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão do Rio Grande de Sergipe	IFS	2008
Sudeste	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo	IFES	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro	IFRJ	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense	IFF	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais	IFMG	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais	IFNMG	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais	IF Sudeste de Minas	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais	IF Sul de Minas	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro	IFTM	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo	IFSP	2008
Sul	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul	IFRS	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha	IF Farroupilha	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense	IFSUL	2008

	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná	IFPR	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	IFSC	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense	IFC	2008
Centro Oeste	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília	IFB	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso	IFMT	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul	IFMS	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás	IFG	2008
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano	IF Goiano	2008

Fonte: Dados disponibilizados em: <https://www.pebsp.com/lista-de-institutos-federais-do-brasil-por-estado-2020/> e sistematizados pela autora. Acesso em: 23 maio 2023.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, denominados como Institutos Federais (Quadro 01), são instituições de ensino superior, básica e profissional espalhados por todos os estados do Brasil, no total de 38<sup>48</sup> unidades. Foram criadas em 2008 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva pelo Projeto de Lei 3775/2008, a partir das antigas instituições federais de EPT (especializados na oferta de educação profissional e tecnológica) (BRASIL, INEP, CES, 2021).

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi constituída pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná e pelas escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais através do Projeto de Lei 3775/2008. Tal projeto tinha como uma das finalidades a interiorização da educação técnica profissional em todo o Brasil. O seu art. 6º o Projeto de Lei 3775/2008 informa as demais finalidades de sua criação:

Os Institutos Federais têm por finalidades e características:

I ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas à atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;

II desenvolver a educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;

III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;

IV orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;

<sup>48</sup> A última Sinopse Estatística da Educação Superior, ano 2021, é informado o total de 41 unidades referente a Rede Federal de Educação, Profissional, Científica e Tecnologia (IF) e Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet), O Quadro 1 traz os dados somente dos IFS.



V constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;  
 VI qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;  
 VII desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;  
 VIII realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;  
 IX promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente (BRASIL, MEC, 2008).

Em tese defendida, em 2014, pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás PUC-Goiás, com o título “*A Institucionalização das Políticas Neoliberais na Reconfiguração da Educação Profissional no Brasil: do Decreto 2.208/97 à Lei 11.892/08*” a autora, Jussara de Fátima Alves Campos Oliveira (2014), apresentou importantes informações quanto à expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica que teve início em 2005, com a revogação de dispositivos legais – Lei nº 9.649/98 (BRASIL,1998). Oliveira (2014) reforçou que o art. 47 da referida Lei:

[...] vinculava a ampliação da oferta de educação profissional à criação de novas unidades de ensino por parte da União, apenas por meio de parcerias entre Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que deveriam ser responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos. [...] as poucas unidades de ensino recém-criadas que iniciaram suas atividades no período de vigência desta Lei, tendo em vista que os prédios já se encontravam em condições de uso, mantiveram-se vinculadas a outras autarquias federais pré-existentes, sob a condição de Unidades de Ensino Descentralizadas – UNEDs (OLIVEIRA, 2014, p. 128).

Para Oliveira (2014), as unidades não possuíam autonomia financeira, administrativa e pedagógica. A legislação vigorou até 2005 e teve alteração no governo Luiz Inácio Lula da Silva, conforme § 5º do art.47:

§ 5º- a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2005).

Oliveira (2014) assim informa:

[...] o diferencial dos Institutos Federais em relação às universidades, segundo a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica- SETEC, é a priorização da oferta de cursos superiores de licenciatura (formação de professores) e cursos de bacharelado e de tecnologia em áreas consideradas estratégicas, do ponto de vista econômica (OLIVEIRA, 2014, p. 130).

Os dados apresentados, por Oliveira (2014), da rede até 2011, reforçam que a expansão dos institutos federais abrangeu todos os estados brasileiros e, aconteceu num período de sete anos, com ênfase para 2008 e 2009, através do projeto de expansão da educação profissional empreendida pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A meta eram 208 escolas previstas para serem entregues até o final de 2014 e 562 unidades que são os campi vinculados aos IFS em pleno funcionamento no total de 600 mil vagas. Esta proposta de expansão retrata a intencionalidade do governo, à época, em levar a interiorização da educação superior às regiões brasileiras.

No Estado de Goiás foram criados, por meio da Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008, dois Institutos: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológico Goiano e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (BRASIL, IF, 2016. s/d).

Os Quadros 02 e 03 foram divididos por municípios do Estado de Goiás, a partir de seus Campus e por ano de criação. O Quadro 2 apresenta os dados do IF Goiano.

**QUADRO 02: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano por ano de criação dos seus Campi**

	<b>Município</b>	<b>Ano de Criação</b>
<b>Instituto Federal Goiano</b>	Urutaí	1953
	Rio Verde	1967
	Ceres	1993
	Morrinhos	1997
	Iporá	2010
	Campos Belos	2011
	Trindade	2011
	Posse	2011
	Catalão	2014
	Cristalina	2014
	Hidrolândia	2014
	Ipameri	2014

Fonte: Informações institucionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano (IF) de acordo com a página institucional de cada Campi e sistematizadas pela autora. Acesso em: 24 mar. 2023.

O Quadro 3 apresenta os dados do IF Goiás:

**QUADRO 03: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás por ano de criação dos seus Campi**

Instituto Federal Goiás	Município	Ano de Criação
	Cidade de Goiás	1909
	Goiânia	1942
	Jataí	1988
	Inhumas	2007
	Itumbiara	2008
	Luziânia	2008
	Uruaçu	2008
	Anápolis	2010
	Formosa	2010
	Aparecida de Goiânia	2012
	Águas Lindas	2014
	Goiânia Leste	2014
	Senador Canedo	2014
Val Paraíso	2014	

Fonte: Informações institucionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiás (IF) de acordo com a página institucional de cada Campi e sistematizadas pela autora. Acesso em: 24 mar. 2023.

A expansão dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, estruturados a partir do potencial instalado nos antigos centros federais de educação tecnológica (Cefets), escolas técnicas federais, agrotécnicas e vinculadas às universidades federais foi explanada nos dados disponibilizados em Relatório com a denominação de Relatório Memorial (2003-2016) pelo SETEC, atualizados conforme página do portal MEC (Quadro 1):

[...] Os 38 Institutos Federais vieram da fusão de escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET nos vários Estados da Federação. Em cinco Estados que não possuíam escolas técnicas federais, foram criados Institutos Federais. No período de 2003 a 2010, foram criadas 214 novas unidades, totalizando 354 unidades em funcionamento, presentes em 320 municípios em um projeto de expansão presentes em todos os Estados do país e no Distrito Federal. No período entre 2011 e 2014, foram implantadas novas 208 unidades, atingindo a marca de 562 no Brasil, presentes em 510 municípios (BRASIL, MEC, 2016, p. 24).

Os dados do Portal do MEC informam, em 2019, a última atualização dos números dos IFS “[...] já são mais de 661 unidades sendo estas vinculadas a 38 Institutos Federais, 2 (Cefet), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), a 22 escolas técnicas vinculadas às universidades federais e ao Colégio Pedro II” (BRASIL, MEC, 2019). A Tabela 03 traz os números da expansão dos IFS nesse período.

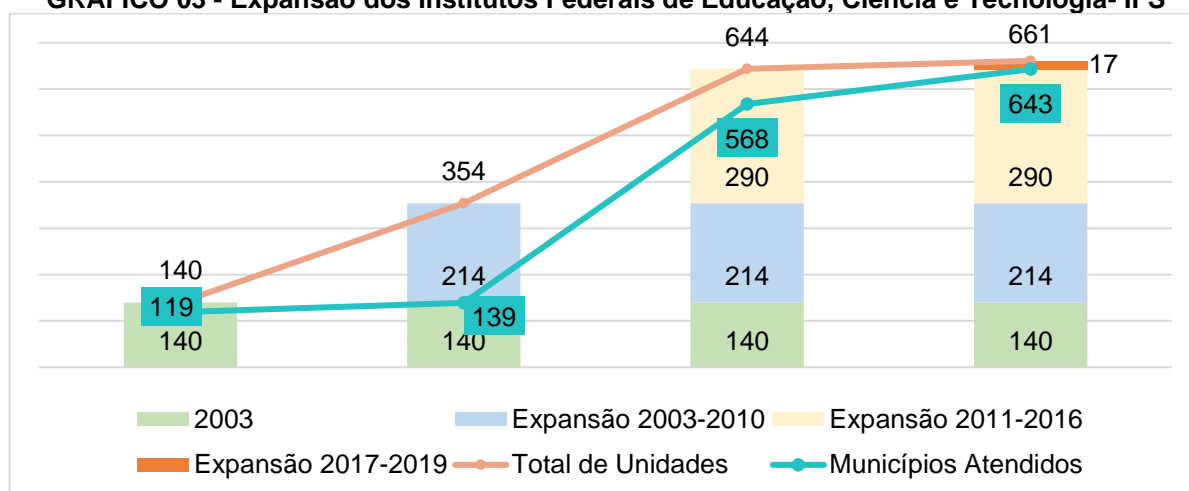
TABELA 03 – Expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFS

	Expansão						
	2003	2003-2010	Total do período	2011-2016	Total Até o período	2017-2019	Total Até o período
Unidades	140	214	354	290	644	17	661
Municípios Atendidos	119	20	139	429	568	75	643

Fonte: Dados da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica SETEC/MEC acrescentados aos dados informados até o ano de 2011, por Oliveira (2014), com atualização até 2019, pelo SETEC/MEC e sistematizados pela autora.

Os dados da Tabela 4 foram explanados, para melhor contextualização, no Gráfico 03.

GRÁFICO 03 - Expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia- IFS



Fonte: Dados do relatório Memorial MEC- 2003-2016. Dados, atualizados e sistematizados pela autora até o ano de 2019, último ano informado pelo SETEC/MEC.

O Gráfico 03 apresenta a expansão dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia no período de 2003 (dados preexistentes) até 2019. Ficando demonstrado um crescimento exponencial de 2004 a 2014, após esse período a expansão ainda acontece, mas em porcentagem menor. É preciso registrar que a expansão ocorre até 2019 em números contabilizados do projeto de expansão gestados nos governos dos presidentes: Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff (2003 a 2016).

O projeto de expansão da educação, na implantação dos IFS, foi capaz de demarcar, em uma década, avanços nos números de matrículas no ensino profissional e superior. É preciso assinalar que o projeto de interiorização, acontecido nos

governos petistas, foi também responsável por um amplo conjunto de benefícios levados pela interiorização da educação, responsável pelo crescimento e o desenvolvimento de pequenos municípios no interior do Brasil num recorte que amplia a discussão para avanços econômicos nos estímulos das economias locais, propiciados por avanços educacionais regionais de grande importância.

#### 2.4 As universidades federais no Brasil

No Brasil, o sistema de educação superior que perdurou até a década de 1920, era de escolas autônomas. Esse sistema voltou-se exclusivamente para a formação de profissionais liberais (médicos, engenheiros, advogados, etc.) e se sustentava apartado das pesquisas públicas que não se apresentavam, à época, de forma igualitária no País. Trataremos do processo de criação das universidades federais no Brasil dentro do seu contexto histórico e político. O Quadro 04 apresenta a relação de universidades federais (UFS), por região do país e ano de criação.

**QUADRO 04: Universidades federais por regiões e ano de criação– Brasil<sup>49</sup>**

REGIÃO	UNIVERSIDADES FEDERAIS (UFS)	SIGLA	ANO DE CRIAÇÃO
Norte	Univ. Federal do Amazonas	UFAM	1909
	Univ. Federal do Pará	UFPA	1957
	Univ. Federal do Acre	UFAC	1974
	Univ. Federal de Rondônia	UNIR	1982
	Univ. Federal de Roraima	UFRR	1989
	Univ. Federal do Amapá	UNIFAP	1990
	Univ. Federal de Tocantins	UFT	2000
	Univ. Federal Rural da Amazônia	UNIFAP	2002
	Univ. Federal do Oeste do Pará	UFOPA	2009
	Univ. Federal Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA	2013
	Univ. Federal da Bahia	UFBA	1946
	Univ. Federal de Pernambuco	UFPE	1946
	Univ. Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	1947
	Univ. Federal de Campina Grande	UFCG	1952

<sup>49</sup> Foi verificado, nesta pesquisa, divergências, em alguns portais públicos, quanto ao total de universidades federais no Brasil. O Portal da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) informa o total de 69 universidades federais. Esta pesquisa adotou o total de 68 universidades federais, conforme dados divulgados na última Sinopse da Educação Superior no Brasil de 2021, último Censo da Educação realizado pelo INEP. Aponta-se que a divergência foi verificada em relação a Universidade do Norte do Tocantins (UFNT) instituição não informada no Censo da Educação Superior no Brasil, realizado em 2021, no momento em que esta pesquisa foi realizada.

Nordeste	Univ. Federal do Ceará	UFC	1954
	Univ. Federal da Paraíba	IFPB	1955
	Univ. Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	1958
	Univ. Federal de Alagoas	UFAL	1961
	Univ. Federal de Sergipe	UFS	1963
	Univ. Federal do Maranhão	UFMA	1966
	Univ. Federal do Piauí	UFPI	1971
	Univ. Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF	2002
	Univ. Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	2005
	Univ. Federal Rural do Semi- Árido	UFERSA	2005
	Univ. da Integração Inter. da Lusofonia Afro-Brasileira	UNILAB	2010
	Univ. Federal do Oeste da Bahia	UFOB	2013
	Univ. Federal do Sul da Bahia	UFSB	2013
	Univ. Federal do Cariri	UFCA	2013
	Univ. Federal do Agreste de Pernambuco	UFAPE	2018
Univ. Federal do Delta do Parnaíba	UFDPAr	2018	
Sudeste	Univ. Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	1910
	Univ. Federal de Itajubá	UNIFEI	1913
	Univ. Federal de Alfenas	UNIFAL- MG	1914
	Univ. Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	1920
	Univ. Federal de Viçosa	UFV	1922
	Univ. Federal de Minas Gerais	UFMG	1927
	Univ. Federal de São Paulo	UNIFESP	1933
	Univ. Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	1953
	Univ. Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	1953
	Univ. Federal do Espírito Santo	UFES	1954
	Univ. Federal de Juiz de Fora	UFJF	1960
	Univ. Federal Fluminense	UFF	1960
	Univ. Federal de São Carlos	UFSCar	1968
	Univ. Federal de Ouro Preto	UFOP	1969
	Univ. Federal de Uberlândia	UFU	1969
	Univ. Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	1979
	Univ. Federal de São João Del -Rei	UFSJ	1986
	Univ. Federal de Lavras	UFLA	1994
Univ. Federal do ABC	UFABC	2005	
Sul	Univ. Federal do Paraná	UFPR	1912
	Univ. Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	1947
	Univ. Federal de Santa Maria	UFSM	1960
	Univ. Federal do Rio Grande	FURG	1969
	Univ. Federal de Pelotas	UFPEL	1969
	Univ. Federal de Santa Catarina	UFSC	1969

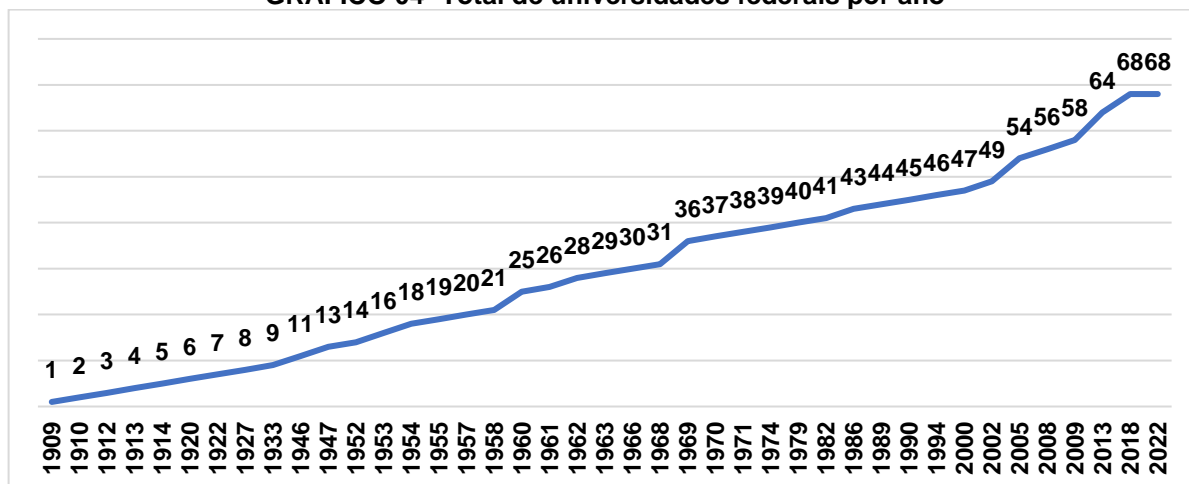
	Univ. Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	2005
	Univ. Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	2008
	Univ. Federal do Pampa	UNIPAMPA	2008
	Univ. Federal da Fronteira do Sul	UFFS	2009
	Univ. Federal da Integração Latino-Americana	UNILA	2010
Centro-Oeste	Univ. Federal de Goiás	UFG	1960
	Univ. de Brasília	UNB	1962
	Univ. Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	1962
	Univ. Federal de Mato Grosso	UFMT	1970
	Univ. Federal da Grande Dourados	UFGD	2005
	Univ. Federal de Catalão	UFCAT	2018
	Univ. Federal de Jataí	UFJ	2018
	Univ. Federal de Rondonópolis	UFR	2018

Fonte: Dados disponibilizados na Sinopse Estatística da Educação Superior 2021 e sistematizados pela autora. As datas de criações/fundações da UFS foram adicionadas, pela autora, a partir da consulta no site de cada UFS e de acordo com a Lei de criação específica da UF.

Faz-se necessário informarmos a transferência dos campi universitários para a constituição de cinco novas universidades federais nos Estados de: Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Piauí foi assinada em 2016 pela presidente Dilma Rousseff foi realizado em 2018 no governo de Michel Temer. Entendemos que o objetivo exposto pelo governo da presidente Dilma Rousseff foi o de interiorizar a educação superior e democratizar o acesso à universidade pública.

O projeto de expansão da educação superior foi responsável pela criação de duas novas universidades federais no Estado de Goiás e, em março de 2018, e a partir do desmembramento da Universidade Federal de Goiás (UFG) foram criadas duas novas universidades federais: Universidade Federal de Catalão (UFCAT) e a Universidade Federal de Jataí (UFJ).

GRÁFICO 04 - Total de universidades federais por ano



Fonte: Quadro 04 (evolução de criação das UFS por ano), 2022. Dados disponibilizados pela Sinopse Estatística da Educação Superior 2021 e sistematizados pela autora.

Considerando o Brasil, na sua totalidade e, a partir das datas de criações das universidades federais (Quadro 04), foi possível analisar as políticas de governos com períodos de retração e de expansão da educação superior de acordo com as políticas educacionais dos governos, avaliados nos períodos de criação das UFS revelado no Gráfico 4.

Contextualizando a historicização da criação das UFS, em 1920, através do Decreto nº 14.343, revogado pelo Decreto 99.999 de 11 de janeiro de 1991, foi criada a primeira universidade do Brasil, a Universidade do Rio de Janeiro. Para alguns estudiosos, como Souza (2012), a Universidade do Rio de Janeiro foi criada voltada apenas ao ensino e com poucas características ligadas à área da pesquisa. De acordo com esse autor, a Universidade do Rio de Janeiro teria sido criada “[...] mediante a necessidade diplomática de conceder o título de doutor honoris causa ao rei da Bélgica em visita ao país” (SOUZA, 2012, p. 51).

Neste sentido, em 1931, no governo de Getúlio Vargas, o Ministro da Educação e Saúde Francisco Campos aprovou o Estatuto das Universidades Brasileiras, popularmente conhecido como Reforma Francisco Campos:

[...] universidade poderia ser oficial, ou seja, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, isto é, particular; deveria, também, incluir três dos seguintes cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras. Essas faculdades seriam ligadas, por meio de uma reitoria, por vínculos administrativos, mantendo, no entanto, a sua autonomia jurídica (OLIVEN, 2002, p. 3).

Nesse período, o princípio da autoridade na universidade fortaleceu o poder



estatal e político sobre as instituições de ensino superior, afastando o seu potencial crítico. A chamada Reforma Universitária de 1968, ocorrida na ditadura militar, constituiu-se numa série de leis que modificaram o ensino superior nas décadas de 1960 e 1970 e que contribuíram por afastar a universidade do seu papel de pesquisa e ação sobre as reais necessidades da população.

Sobre esse assunto os autores, Antunes, Bandeira e Silva (2009) reforçam que:

[...] o processo de federalização do ensino superior, bem como o desenvolvimento do movimento estudantil, ocasionou a reforma de 1968 com base nas Leis de 5.540 e 55.398 que possibilitaram mudanças baseadas na repressão política e ideológica do corpo discente e do corpo docente da universidade, essa reforma aliada com os atos institucionais baixados pelo governo militar e a constituição de 1967 abriram espaço para uma grande transformação do ensino superior, modificando a sua estrutura administrativa e política (ANTUNES; BANDEIRA; SILVA, 2009, p. 3).

Entendemos que no campo econômico, o período da ditadura militar (1964 a 1985) pode ser entendido como um projeto de preparação das bases estruturais do país em prol dos interesses empresariais privatistas em contradições que mais aproximaram o Estado brasileiro do conceito do Estado do Bem-Estar Social. Paradoxalmente, na ditadura militar, a intervenção estatal na economia nacional apresentou o seu ápice com a elevada soma dos gastos públicos direcionados às áreas de infraestrutura do país (telecomunicações, energia elétrica, estradas, etc.) e com a construção de grandes empresas públicas em um período que ficou marcado pelo endividamento do Estado.

As críticas ao intervencionismo estatal aparecem na década seguinte, em projetos de gestão dos governos democráticos, que aconteceram a partir de 1985 e, na adoção de inúmeras políticas de cunho neoliberal com desdobramentos privatistas de empresas estatais. A política neoliberal, adotada pelos governos democráticos, à época, aprofundou as desigualdades sociais num distanciamento entre gastos públicos e o crescimento da economia capitalista voltadas, notadamente, às áreas sociais públicas como a educação e a saúde.

Neste contexto, o governo que sucedeu o período da ditadura militar, o chamado nova república ou sexta república (1985 a 1989), com a posse de José Ribamar Ferreira Araújo da Costa Sarney (Presidente José Sarney) foi marcado pela implantação do programa nova universidade. Alguns investimentos na educação superior pública como, a recuperação dos campi universitários e a melhora dos

salários dos servidores das fundações mantidas pelo governo federal foram contabilizados nesse período. Registramos que foram criadas apenas 02 universidades nesse período (Quadro 04). A Tabela 04, apresentada a evolução cronológica (decenal) das criações das universidades federais (UFS).

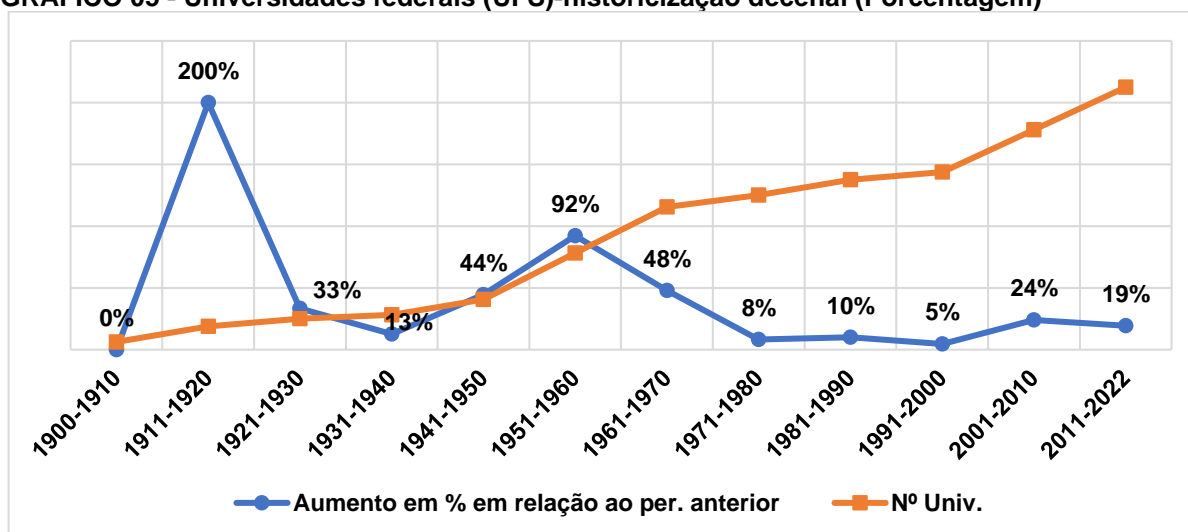
**TABELA 04 – Evolução cronológica (decenal) de criação das UFS**

<b>Períodos - Decênios</b>	<b>Total de UFS criadas por período</b>	<b>Total de UFS criadas por década</b>	<b>Aumento em % relacionado ao período anterior</b>
1900- 1910	2	2	0,0%
1911-1920	4	6	200,0%
1921-1930	2	8	33,3%
1931-1940	1	9	12,5%
1941-1950	4	13	44,4%
1951-1960	12	25	92,3%
1961-1970	12	37	48,0%
1971-1980	3	40	8,1%
1981-1990	4	44	10,0%
1991-2000	2	46	4,5%
2001-2010	11	57	23,9%
2011-2022	11	68	19,3%

Fonte: Dados contabilizados através da consulta no site de cada UF e de acordo com a Lei de criação específica das UFS criações/fundações da UFS e, sistematizados pela autora.

A ditadura militar se instalou no país nos períodos de 1964 a 1985, período chamado de Quarta República Brasileira. Nesse período, foram criadas 12 universidades. Apesar dos números refletirem a criação de um número expressivo de universidades, entendemos que o período não pode ser avaliado como de fortalecimento para a educação superior brasileira pois, nesse período, as universidades exerciam um papel elitista na sociedade e ficou marcado por mudanças no sistema educacional público superior como a institucionalização de projetos nas universidades que visaram a departamentalização e a burocratização da universidade. A partir da Tabela 04 foi possível trazer a explanação, em porcentagem (decenal), da criação das UFS (Gráfico 05).

GRÁFICO 05 - Universidades federais (UFS)-historicização decenal (Porcentagem)



Fonte: Dados obtidos partir da consulta no site de cada UF e de acordo com a Lei de criação específica das UFS (dados do Tabela 04) e sistematizados pela autora. Sinopse Estatística da Educação Superior 2021.Criações/fundações da UFS

Nos governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Percebemos que as políticas neoliberais do período influenciaram diretamente os poucos investimentos na educação superior no Brasil. Nesse período foram criadas 05 universidades federais e as políticas educacionais direcionadas à educação superior foram equalizadas num projeto de reforma de Estado, com destaque para as medidas apresentadas pelo Banco Mundial (BM) e, voltadas aos países de economia periférica.

As diretrizes apresentadas pelo BM apontaram a necessidade de se fazer vários ajustes fiscais e estruturais e apresentavam ações de privatizações, liberações comerciais e reformas em serviços públicos, versando com a política neoliberal do governo, adotada no período.

A influência do BM e, sua amplitude como propulsor de políticas educativas no Brasil, foi apontada, por alguns autores, que destacaram as atuações do BM nas reformas educativas realizadas a partir da década de 1990. Foram realizadas análises críticas, tanto nos contratos de empréstimos quanto nas consultorias e nas orientações técnicas apresentadas pelo BM. Moreira (2020 *et al.*, p. 3) informam que as políticas do BM “[...] foram abalizadas pela influência do neoliberalismo, que constitui um alicerce ideológico para atuação dessa agência”.

As autoras afirmaram que o primeiro documento publicado pelo BM para o sistema educacional para América Latina e Caribe intitulado “*Prioridades y Estrategias para la Educacion*” (1995) apresentou recomendações para a centralidade na

educação básica, a focalização no ensino fundamental, parceria, equidade, descentralização e autonomia (MOREIRA *et al.*, 2020, p. 3).

Dessa forma, o documento garantia ao Estado o papel de “instrutor básico” para ingresso no mercado de trabalho, devendo a iniciativa privada conduzir o restante do processo de formação adicional como capacitação do empregado, sendo o foco estabelecido na eficiência e nos resultados objetivos. Entendemos que muitas das recomendações, apresentadas pelo BM, equipararam a educação nos moldes da gestão empresarial numa educação baseada em rendimentos e nos retornos do capital.

Os diversos documentos do BM, desde a década de 1990, recomendaram políticas de ajustes neoliberais com a redução dos investimentos nas áreas sociais por meio de uma menor intervenção do Estado, impedindo a efetivação dos direitos sociais. Os documentos se eximem no que se refere ao aumento de impostos para os mais ricos, à sonegação, à isenção e à renúncia fiscal. As recomendações apresentadas pelo BM fazem parte de um pacote desestruturador do sistema educacional brasileiro, que prioriza a educação básica elencando aspectos da pobreza e da equidade e, ao mesmo tempo, entendemos, intencionaram aproximar o ensino médio e superior a privatização e a terceirização, ao estabelecer diretrizes voltadas ao mercado educacional.

Em outra análise, Silva (2003) reforça que as relações estabelecidas entre a equipe de diretores, técnicos e conselheiros do Banco Mundial, autores de um projeto político para a educação pública, contava com a conivência da equipe brasileira do MEC. Sintetizamos alguns pontos informados pela autora:

[...] que existe um distanciamento entre suas estruturas capitalistas internas e as virtudes proclamadas pela modernidade, sendo necessária a ajuda externa e a cooperação técnica.

[...]

- As dificuldades do governo federal de planejar a educação, percebendo-a como fator de produção de recursos humanos necessários ao crescimento econômico desejado, assim como, por meio dela, preparar mão-de-obra qualificada.

- O próprio empresariado industrial nacional vê a possibilidade de auferir maiores lucros com a presença das multinacionais de explorar o mercado do ensino.

[...]

Tratamento da educação como serviço público que pode ser transferido para as empresas privadas.

Induzem a atitudes que priorizam uma cultura empresarial para as escolas, sinalizando uma relação de eficácia entre os recursos públicos e a produtividade do sistema escola (SILVA, 2003, p. 287).

Avaliamos que os ditames firmados pelo país, em acordos externos, conflitam com questões internas reveladas na profundidade das desigualdades sociais e, em especial, nos aspectos educacionais do país. O processo educacional, imposto às regras externas, distanciou-se da relação entre sociedade e a escola pública. Este distanciamento, imposto por órgãos como o BM, ficou estabelecido nas regras de controle, nos modelos de avaliação instituídos que, reproduzem e repercutem as ações de anuência e de receptividade apresentadas nas avaliações técnicas que credenciaram o papel da escola meramente como reprodutora da ordem socioeconômica, com a finalidade, precípua, de preparar os indivíduos a papéis socialmente predefinidos sobre o forte impacto dos relatórios, diagnósticos e receituários, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do BM.

As reformas foram iniciadas no governo Fernando Collor de Melo de Itamar Franco (1990 a 1994), e firmadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002). Trazemos, a avaliação de Costa (2000), do governo de FHC, a partir da reforma do aparelho do Estado, na década de 1990:

[...] a temática da reforma do Estado ganhou maior expressão a partir da década de 1980, quando as ideias liberais nortearam as propostas de reforma do Estado na Inglaterra e nos Estados Unidos da América do Norte. No Brasil, a reforma do Estado colocou-se num duplo processo, na década de 1980 ela foi resultante do esgotamento do regime militar e da busca da democracia, e nos anos 1990 o governo Collor assumiu a proposta liberal – denominada então de neoliberalismo, a qual permaneceu como horizonte político na proposta do Governo FHC e nas reformas já implementadas no Brasil (COSTA, 2000, p. 1).

A crise do Estado foi dada como fato consumado, pelo governo FHC, e foi associada a crise fiscal direcionada a uma crise gerencial [...] “Assim a reforma do Estado foi transformada, no discurso do governo FHC, em discussão técnica, administrativa, sendo esvaziada do conteúdo político a ela inerente” (COSTA, 2000, p. 14).

Nas palavras de Costa (2000):

A reforma constitucional foi o meio de se viabilizar a destruição do Estado de Direito, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. A reforma do Estado, empreendida pelo governo FHC, criou um outro tipo de regulação do Estado na sociedade, ampliando o poder do mercado (COSTA, 2000, p. 15).

O projeto de reforma do Estado afirmou-se com a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, por Bresser-Pereira, Ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Para Costa (2000 p. 69) “[...] o Estado, no Brasil, recusa o seu papel de regulador social, abrindo mão das prerrogativas de ser um instrumento necessário, para a construção de uma sociedade mais igualitária”. Neste sentido, a direção do projeto de reforma do Estado é liberal e conservadora.

Seguindo com a análise do projeto de reforma do Estado, Costa (2000) assinala que a nova estrutura proposta pelo Plano Diretor, foi composta por diferentes setores como: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas e serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. Para ele:

[...] o setor dos serviços não-exclusivos, através da publicização, será transferido para a forma de propriedade pública-não-estatal e o setor de produção, pela privatização, passará à forma de propriedade privada, saindo da estrutura do Estado (COSTA, 2000, p. 71).

Nessa nova estrutura do Estado, apenas o setor das atividades exclusivas e o setor estratégico são mantidos como propriedade estatal.

Nesta seara, Freitas (2018) enfatiza os mesmos aspectos citando a distinção feita por Bresser-Pereira (Brasil, 1995), entre a privatização e a publicização no governo de Fernando Henrique Cardoso, a publicização seria diferente do processo de privatização uma vez que não haveria a venda do bem público na publicização, ou seja, a escola seria concedida à gestão privada (Organizações Sociais Sem Fins Lucrativos- OSs). Não havendo a alienação física a terceiros (patrimônio) o entendimento seria de que não haveria a privatização. Para Freitas (2018) não existe “meia privatização” ou “quase” mercado. Em suas palavras:

A questão é que não existe “meia privatização”. Não existe “quase” mercado. Uma vez iniciado o processo, coloca-se a escola a *caminho da privatização plena* da educação, ou seja, sua inserção no livre mercado, como uma organização empresarial, sem contar que a transferência para as organizações sociais (ONGs) insere de imediato as escolas em formas de controle político e ideológico ditadas pelas mantenedoras privadas (ou confessionais) dessas cadeias, retirando as escolas do âmbito do controle público (FREITAS, 2018, p. 50-51, grifos do autor).

Embora Freitas (2018) defina o “quase mercado”, a expressão foi cunhada por Afonso (2000 p. 115) e citada por Amaral (2003, p. 17) diferenciando o termo quando

proposto em relação ao mercado livre, tanto do lado da demanda como da oferta, quanto às características dos serviços educacionais ou da mercadoria educacional. Para Amaral (2003):

[...] nas instituições privadas, a dependência financeira revela-se no *quase-mercado* educacional, por meio das mensalidades dos estudantes e dos contratos com a iniciativa privada. Nesse caso, é o mercado que tende a fazer o controle dos rumos das atividades acadêmicas da universidade (AMARAL, 2003, p. 17, grifos do autor).

Segundo Amaral (2003) a diferenciação do termo “quase mercado” estaria na diferenciação dos próprios serviços educacionais sendo esses mais restritos e normatizados quando controlados pelo poder público. Amaral (2003) pontua que numa situação em que o financiamento com recursos do Fundo Público é insuficiente, as instituições voltam-se ao mercado:

[...] oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas, elas passam, então, a enfrentar dois polos de controle: o estatal e do mercado, cada um deles, a seu modo, procurando tolher a liberdade intelectual da instituição (AMARAL, 2003, p. 17-18).

Consideramos, que a política neoliberal do governo FHC e, as reformas de cunho liberal, implementadas no seu governo e, iniciadas nos governos de Fernando Collor de Melo e de Itamar Franco (1990 a 1994), estabeleceram e abriram caminho para uma estratégia privatizante e mercadológica da educação superior com grande preponderância e crescimento das IES privadas nos mandatos dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No mesmo período, de análise e, na contramão dos avanços educacionais públicos, o sistema federal de ensino superior amargou anos de estagnação e de sucateamento num registro quase nulo de criação de novas universidades públicas.

No governo de FHC, medidas neoliberais começaram a ser implementadas no Brasil. A política econômica do governo buscou realizar ações que possibilitassem a livre concorrência econômica de mercado em um processo de desregulação da economia e de democracia representativa, com a finalidade de garantir o livre equilíbrio social. Ao Estado caberia somente a função de regulador social, através da legislação. Um Estado que apresentasse uma menor interferência na economia.

Neste sentido, no início do ano de 1990, o governo estabeleceu as ações que visavam as privatizações das empresas produtivas estatais, e terceirizações,

implementou reformas no sistema de previdência social, saúde e educação descentralizando seus serviços sob a justificativa de otimização de recursos. No sistema público de ensino, a ideia defendida era de que a educação deveria ser retirada das mãos do Estado para que alcançasse êxito. O governo FHC implantou um rol de medidas que visava a redução dos gastos estatais que resultou na privatização de várias empresas. O pacote da privatização irrestrita, implantado, também previa incentivos para que empresas estrangeiras estabelecessem filiais no Brasil.

O governo neoliberal trouxe a estabilidade econômica na contramão do aumento da desigualdade social e do empobrecimento real da população. Os pacotes privatizantes trouxeram o sucateamento dos serviços públicos e o achatamento dos salários dos servidores públicos e, foram responsáveis por estabelecer a base de um novo governo neoliberal no Brasil.

Entre os anos 2003 e 2016, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, houve o crescimento exponencial com a criação de 15 novas universidades federais por meio do programa REUNI, proposto com a finalidade de expansão universitária. De 2017 a 2018, período do governo de Michel Temer, foram criadas 05 universidades. Registramos que no governo de Bolsonaro não foram criadas universidades (Quadro 04).

Ressaltamos que as universidades criadas nos governos de Temer, surgiram a partir de projetos gestados no governo anterior da presidente Dilma Rousseff, projetos que visavam a transformações de alguns campus universitários em universidades, a exemplo da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFape), desmembrada da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPa), desmembrada da Universidade Federal do Piauí, todas da região Nordeste e da Universidade Federal de Catalão (UFCAT), da Universidade Federal de Jataí (UFJ), desmembradas da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), desmembrada da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), essas últimas na região Centro Oeste, em 2018. Os dados informados estão explanados no Gráfico 04.

Nos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, entre os anos 2003 e 2016, foi possível notar investimentos educacionais públicos importantes como a criação de universidades e dos institutos federais num projeto de interiorização, reestruturação, desenvolvimento e democratização da educação.



Avaliamos que os investimentos realizados na educação, nos governos petistas, não foram apartados dos preceitos do neoliberalismo pois atribuíram à educação superior um promissor nicho mercadológico direcionado à educação privada, a partir dos Programas como ProUni e Fies, mas foi possível creditar, de forma positiva, importantes investimentos educacionais realizados neste setor tanto nas ações afirmativas implantadas quanto no projeto expansionistas da rede federal de ensino superior pública. No setor privado, ações de fomento, ampliaram o financiamento e deram segurança às mantenedoras com a consolidação do marco legal, ainda que, apresentassem uma pequena redução sobre o crescimento do setor privado em relação ao governo FHC.

Mediante o que foi discutido, ao longo deste Capítulo, faz-se necessário o entendimento prévio do processo orçamentário, em suas diversas fases, aplicadas aos conceitos institucionais e do regime físico e financeiro instituído pelo Estado, tendo como preâmbulo a análise das chamadas iniciativas desconstituintes que, entendemos, abriram um caminho para a legalização e para o contingenciamento dos orçamentos públicos, na diminuição das despesas primárias reduzidas para o pagamento da dívida pública e, orquestradas em prol dos objetivos antidemocráticos. Serão apresentadas as definições da construção do orçamento público e o caminho percorrido pelo orçamento até a sua aplicação, definidos em suas diversas terminologias legais, que balizam o orçamento público no Brasil. Passamos as essas definições.

### **CAPÍTULO III - O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: INFORMAÇÕES PRELIMINARES DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA CONSTRUÇÃO LEGAL**

Neste Capítulo analisaremos a construção de políticas de governo, baseadas na livre lei do mercado e, suas possíveis disfunções como a eliminação dos direitos sociais, políticos e econômicos, garantidos pelo poder público, em proveito dos interesses privados, transformando-as na lógica unicamente do mercado, o que chamamos como: iniciativas desconstituintes. Em um segundo momento, a construção do orçamento público bem como a sua configuração é analisada. Nessa seara, são apresentadas definições e terminologias legais que representam o caminho percorrido pelo orçamento até a sua aplicação, de acordo com a sua especificidade e definição nas suas diversas etapas da execução orçamentária e financeira da União que balizam o orçamento público no Brasil.

#### **3.1 Análise das iniciativas governamentais desconstituintes no Brasil**

Avaliamos que no Brasil, as iniciativas governamentais chamadas desconstituintes, abriram um caminho para a legalização e redução dos orçamentos públicos das despesas primária que foram direcionadas para o pagamento da dívida pública.

No caminho dessa análise, trazemos a fala do professor Carlos Roberto Jamil Cury<sup>50</sup>, proferida por ocasião do XXX Simpósio Brasileiro de Políticas e Administração da Educação (ANPAE), em 02 de setembro de 2021. O professor expôs, na sua fala, sobre a educação, os desdobramentos do capitalismo primitivo no Brasil e os processos desconstituintes. Em um trecho, da sua fala, Cury (2021) assinala que:

[...] na nossa história da educação nem sempre o direito a educação, ainda que proclamado, foi um direito. O direito sempre tem como recorte o universalismo, ao contrário e, por muito tempo, sobretudo em matéria de acesso, a educação escolar foi um privilégio, como na constituição imperial de 1824 e, quando todos passaram a ser livres a necessidade resultante das desigualdades e das discriminações impediram que muitos e muitas continuassem excluídos do acesso à educação escolar. O privilégio, até por sua etimologia, é ligado ao privado [...] ligado ao particular e, por sua vez, a democracia supõe uma cidadania comum, como direito de todos. Desse modo torna-se possível analisar, regressivamente em nossa história, vendo que a educação escolar foi especificamente na ordem legal mercê de embates e pressões contextualizadas tornando-se cada vez menos um

---

<sup>50</sup> Carlos Roberto Jamil Cury (Fala) -XXX Simpósio Brasileiro de Políticas e Administração da Educação (ANPAE) dia 02 de setembro de 2021. Disponível em: <http://www.educacaobasicaemfoco.net.br/simposio2021/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

privilégio [...] (Informação verbal, 2021, n.p).

Cury (2021) salienta que o processo democratizante perde forças, em um processo de negação dos deveres do Estado, na justificativa apresentada pelo governo federal de cortes de recursos para educação e demais áreas sociais. A partir de seu relato foi possível contextualizar, cronologicamente, a sequência dos fatos que propiciaram, em sua análise, as chamadas iniciativas desconstituintes no Brasil. Passamos a analisá-los.

Em documento oficial, com orientações feitas pelo BM denominado “*Um ajuste justo – Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*”, datado de novembro de 2017, o BM informa, entre os ajustes indicados, que seria necessário a redução dos recursos na educação básica em 37% para o ensino fundamental e de 47% para o ensino médio, registrando assim uma economia ao país de 1% do PIB (Produto Interno Bruto), seria necessário aumentar o número de alunos por docentes. O documento também justifica a ineficiência do uso dos recursos a vinculação do mínimo constitucional de 25% dos municípios em educação, em um outro trecho, o documento apresenta o ajuste que seria necessário:

[...] a vinculação constitucional dos gastos em educação a 25 por cento das **receitas dos municípios** pode ser uma das principais causas da ineficiência dos gastos. Municípios mais ricos, com uma alta taxa de receita corrente líquida por aluno, tendem a ser bem menos eficientes que municípios mais pobres. Logo, é provável que para cumprir as regras constitucionais, muitos municípios ricos sejam obrigados a gastar em itens que não necessariamente ampliem o aprendizado. Isso é ainda mais preocupante dada a drástica transição demográfica pela qual o país está passando. Com a rápida queda da taxa de fertilidade para menos de 1.8, o número de alunos vem caindo rapidamente em muitos municípios, principalmente no Ensino Fundamental. Dado que essa queda do número de alunos não está necessariamente associada a uma queda das receitas correntes líquidas, isso implica que para cumprir a lei, muitos municípios **são obrigados** a gastar mais e mais por aluno, mesmo que esse **gasto adicional** não seja necessário. Se este **gasto adicional** por aluno não resulta em maior aprendizado, isso explicaria a maior ineficiência de municípios mais ricos (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p.135, grifos nossos).

Entendemos que ao fazer comparações entre municípios mais ricos e mais pobres, baseado no parâmetro único da vinculação constitucional obrigatória dos gastos em educação a 25 % das receitas dos municípios, o BM não avalia aspectos, além da distribuição orçamentária, que possam aumentar a eficiência em municípios mais pobres como, por exemplo, a adaptação de políticas estaduais e municipais as necessidades locais específicas no compartilhamento de experiências das melhores

práticas educacionais dos municípios mais ricos com maior aprendizado.

Alertamos para o fato de que as receitas tributárias englobam impostos, taxas e contribuições de melhoria e que a vinculação do mínimo constitucional, de 25%, refere-se unicamente aos impostos e neste sentido a inferência as receitas totais dos municípios, feitas pelo BM, não estaria correta, conforme definição do art. 212 da CF:

art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, CF, 1988).

Ao analisar os recursos necessários para o ensino superior, o Relatório considerou os recursos excessivos e, como justificativa, apresentou dados que sugerem que a grande maioria dos estudantes de graduação estariam matriculados na educação superior privada e, uma minoria dos estudantes, que frequentavam as universidades públicas no Brasil, seriam oriundos de famílias ricas que estudaram em escolas primárias e secundárias privadas.

[...] a grande maioria de brasileiros matriculados no ensino superior estudam em universidades privadas. Em 2015, dos aproximadamente 8 milhões de estudantes universitários, apenas cerca de dois milhões estavam em universidades públicas. A pequena minoria de estudantes que frequentam universidades públicas no Brasil tende a ser de famílias mais ricas que frequentaram escolas primárias e secundárias privadas. Ainda assim, o gasto por estudante nas universidades públicas no Brasil é consideravelmente mais alto do que em outros países com PIB per capita similar (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p. 135).

Em análise ao documento Amaral (2017) evidencia este equívoco:

Primeiramente há uma imprecisão desnecessária na linguagem ao afirmar que “tende a ser de famílias mais ricas” pois há farto material bibliográfico que consegue deixar esta informação precisa.

[...]

O perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das Universidades Federais foi analisado no estudo IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultura dos estudantes das IFES (2014) e encontrou o perfil da Renda Bruta Familiar dos seus estudantes.

[...]

Pertencem aos estratos mais baixos de renda, considerando até 3 salários mínimos, 51,42% dos estudantes e, acima dessa faixa salarial, 48,58% dos estudantes. Pode-se afirmar, portanto, que **“os estudantes das Universidades Federais não pertencem aos estratos de renda mais elevados da Sociedade** (AMARAL, 2017, p. 19) (grifos do autor).

Entendemos que a análise apresentada pelo BM foi realizada avaliando-se,

unicamente, dados que não consideraram os problemas sociais, suas complexidades e suas desigualdades. São números que versam sobre o gasto direcionado à educação superior nas universidades públicas brasileiras (considerado excessivamente alto pelo BM) numa análise apartada dos problemas reais sociais em um estudo direcionado unicamente em prol da economicidade. Sobre essa afirmação do BM, Amaral (2017) assim pontua:

[...] na informação de que “Os gastos públicos com o ensino superior também são altamente ineficientes, e quase **50% dos recursos poderiam ser economizados**” (grifos nossos) há uma *inferência sem comprovação* – “os gastos públicos são altamente ineficientes” – e uma *conclusão absurda, que beira irresponsabilidade* – “50% dos recursos das universidades públicas poderiam ser economizados (AMARAL 2017, p. 2, grifos do autor).

O Relatório apontou que, desde 2010, houve um crescimento orçamentário alocado nas universidades federais de 12% anual médio e 7% em termos reais:

[...] desde 2010, o orçamento federal alocado às universidades federais tem observado um crescimento anual médio de 12% em termos nominais, ou 7% em termos reais. Considerando o crescimento anual de 2% nas matrículas, isso representa um aumento real de 5% no gasto por aluno das universidades federais (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p. 123).

A partir desses números trazemos a análise de Amaral (2017) que detalha a execução orçamentária dos recursos liquidados das universidades federais, em valores de janeiro de 2017, corrigidos pelo IPCA, e a evolução no quantitativo de matrículas no período:

[...] nota-se, portanto, que o crescimento médio da execução orçamentária não foi de 7% e, sim, de 4,12% e o crescimento no número de matrículas foi de 4,9% e não 2%. Dessa forma, a *inferência* de que o gasto por aluno aumentou *não é verdadeira* (AMARAL, 2017, p. 4-5).

Avaliamos que a comparação entre o custo aluno das universidades privadas e o custo aluno das universidades públicas, realizadas pelo BM, não avaliou as ações realizadas nas universidades públicas referente às pesquisas, à extensão e que, em sua complexidade, elevam o custo do aluno nas universidades públicas, se comparado à grande maioria das universidades privadas que desenvolvem atividades quase que unicamente direcionadas à graduação. Trazemos a definição dos termos “gasto por aluno” e “custo por aluno”. Os termos são divergentes e trazem confusão

quando são identificados como iguais. Essa definição foi trazida pelos autores Amaral e Bielschowsky (2022) em recente artigo publicado sobre o tema em que informam:

[...] no cálculo desse gasto anual por aluno, incluem-se todas as despesas realizadas pelas instituições. No caso do Brasil, as despesas se referem ao pagamento de pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes, que incluem o pagamento de água, luz, telefonia, limpeza, vigilância, terceirizados, material de consumo etc. [...] Quando a análise se refere ao custo anual médio por aluno, está se referindo apenas ao centro de custos associado ao ensino. Portanto, é necessário que se estabeleça uma modelagem para isolar esse centro de custos, uma vez que, ao executarem seus orçamentos, as instituições brasileiras não fazem a separação, por exemplo, de quais percentuais dos salários de seus trabalhadores estão associados ao ensino, à pesquisa, à extensão, aos processos administrativos etc. (AMARAL E BIELSCHOWSKY, 2022, p.4-5).

Entendemos, na análise dos termos apresentada pelos autores, que o Relatório do BM traz definições inadequadas e confusas para os termos: “gasto por aluno” e “custo por aluno”. Essa confusão pode afetar a qualidade da análise e da tomada de decisões no setor educacional na alocação de recursos e no desenvolvimento de políticas. A necessidade de uma definição clara e precisa dos termos é fundamental para avaliar adequadamente os gastos, a eficiência e a equidade nos sistemas educacionais.

Na continuidade da análise das ações, chamadas iniciativas desconstituintes, a EC- 95 instituiu o novo regime fiscal no Brasil com objetivo de congelar por 20 anos os gastos da União com despesas primárias. A aprovação da EC 95 estabeleceu um teto de gastos com a finalidade de evitar o crescimento da relação dívida pública/produto interno bruto por meio da contenção das despesas públicas. Com a aprovação da EC 95, as ações educacionais se viram prejudicadas. A execução das metas do PNE, aprovado em 2014, principalmente quanto à Meta 20, estabelece:

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, PNE, 2014, p. 61).

Para a educação superior, o PNE, apresenta um conjunto de Metas (Metas 12, 13 e 14) a serem elaboradas em conjunto com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Meta 12 estabelece:

Na educação superior o PNE tem como meta elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50 % e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta e expansão para pelo menos 40% das novas matrículas no segmento público (BRASIL, PNE, 2014, p. 41).

O Inciso III, do art. 208 da Carta Magna, estabelece:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; II progressiva universalização do ensino médio gratuito; III atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; V acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente; § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988).

Parece-nos que o governo federal, ao aprovar tais medidas econômicas, deixa de cumprir o seu papel obrigatório constitucional principalmente em relação às garantias constitucionais com a educação.

Em 05 de novembro de 2019 o governo, de Jair Messias Bolsonaro, criou o Plano Mais Brasil. O anúncio aconteceu no dia 22 de abril de 2020. O Plano Mais Brasil teve como justificativa estimular o crescimento da economia. Esse plano se converteu em três projetos de emendas constitucionais, as PECs ou Propostas de Emendas à Constituição: a PEC 186 de 2019 denominada PEC emergencial; a PEC 187 de 2019, denominada de PEC do Pacto Federativo e a PEC 188 de 2019, denominada de PEC dos Fundos Constitucionais (BRASIL, 2019). Passamos a analisá-las.

Todas as três propostas de emendas à Constituição tiveram como justificativa e finalidade o controle fiscal governamental, com cortes de gastos e com a extinção de fundos, reorganizando a relação da União com os estados e municípios (CURY, 2021).

O Projeto de Emenda à Constituição (PEC 186/2019) “[...] Institui mecanismos de ajuste fiscal, caso, para a União, as operações de crédito excedam à despesa de

capital ou, para Estados e Municípios, as despesas correntes superem 95% das receitas correntes” (BRASIL, SF, 2019). Transformada em Emenda Constitucional 109/2021 em 15 de março de 2021, essa emenda alterou o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Brasil.2021).

[...] revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 (BRASIL, 2021).

Analisamos que a Emenda Constitucional 109/2021 contém medidas que colocam em risco a carreira do servidor público como: o congelamento salarial de progressões e promoções funcionais em carreira de trabalhadores do serviço público e o fim dos concursos públicos, podendo afetar também a qualidade na prestação de serviços públicos “[...] modifica as medidas para cumprimento dos limites de despesa com pessoal previstos em lei complementar [...]” (Brasil, 2021)

A Emenda Constitucional 109 de 2021 tem a proposta de redução de incentivos tributários e de maior rigidez fiscal “[...] determina a reavaliação periódica dos benefícios tributários, creditícios e financeiro [...] e veda a ampliação de benefícios tributários, caso estes ultrapassem 2% do PIB (Brasil, 2021).

Na análise ao outro Projeto de Emenda à Constituição 187 de 2019 (chamada de PEC da Revisão dos Fundos), o professor Cury (2021) contextualiza os possíveis prejuízos advindos com a sua aprovação:

[...] mantem-se os fundos constitucionais por repartição de receitas como o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, bem como, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o Fundo Nacional de Saúde mais afetados em sua característica redistributiva [...] em suma a aprovação da PEC 187 aponta para um gigantesco retrocesso na disponibilidade de recursos de proteção social, do meio ambiente, de fomento à educação e desenvolvimento econômico, o financiamento de um sem números de políticas públicas seria desorganizado ou interrompido (Informação verbal, 2021, n.p).

Salientamos e reforçamos a fala do professor Cury (2021) quanto aos graves prejuízos advindos da aprovação da PEC 187 de 2019. Entendemos que a aprovação



representará a extinção de fundos públicos que canalizam recursos para ciência, educação e outras áreas sociais prioritárias, como a do meio ambiente, o que permitirá, ao governo, utilizar os recursos para outras finalidades o dinheiro dos fundos infraconstitucionais, vinculados a áreas específicas, como a ciência e educação. Entre os fundos ameaçados de extinção estão o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), principal fonte de fomento da inovação e do desenvolvimento científico e tecnológico nacional, gerenciado pela Finep.

E por fim, em outra análise, avaliamos a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 188 de 2019) ou PEC do Pacto Federativo:

[...] Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República (BRASIL, 2019).

A PEC 188 de 2019, chamada PEC do Pacto Federativo, pretende dar autonomia para estados e municípios e propõe a desvinculação de receitas de determinadas despesas propondo desobrigar, desindexar e desvincular receitas públicas, podendo extinguir municípios, sendo integrado a municípios maiores, caso não comprovarem sustentabilidade financeira (BRASIL, 2019).

Para Cury (2021), a PEC 188 de 2019, é a que tem a maior abrangência entre as PECs citadas, pois apresenta a proposta de unificação dos percentuais mínimos de gastos com saúde e educação, além de propor mudanças na divisão dos royalties do petróleo, entre outras. Cury (2021) reforça que a PEC 188 de 2019, entre outras mudanças, propõe alterações no parágrafo 1º do art.º 213 da Constituição Federal que é relativo à educação e que versa sobre a obrigatoriedade do poder público de investir na expansão de sua rede pública de sua localidade, segundo Cury (2021):

[...] a nova redação da Lei desobrigará o Estado a investir na expansão da sua rede local de ensino, podendo os Estados e Municípios investirem na distribuição de bolsas de estudo pelos poderes públicos na rede privada de ensino, mesmo as sem fins lucrativos (Informação verbal).

A justificativa do governo, segundo Cury (2021), estaria na melhor economia do governo na distribuição de bolsas do que no investimento da sua própria rede de ensino público.

A partir da análise de Cury (2021), avaliamos que os projetos de emendas à Constituição Federal Brasileira, por suas especificações e abrangências (PECs: 186 de 2019, 187 de 2019 e 188 de 2019), caminharam no direcionamento e na condução das políticas públicas com a restrição e a legalização de ações que propiciarão a redução do orçamento, hoje obrigatório, para as despesas primárias constitucionais. O resultado poderá se apresentar em retrocessos incalculáveis às áreas como da pesquisa científica e da educação pública no Brasil.

Os cortes orçamentários apresentados, nos projetos de governos, têm conduzido a situações, avaliadas por especialistas, como colapso das UFS (Universidades Federais). A situação de pandemia direcionou para um quadro de atividades não presenciais nas UFS que condicionaram um cenário “melhorado” na diminuição de despesas básicas ou nos gastos de manutenção, as chamadas despesas de custeio (Outras Despesas Correntes – ODC), que se referem ao pagamento de despesas de água, luz, internet, vigilâncias, material de consumo, pagamento dos terceirizados, etc. Entendemos que os cortes orçamentários, apresentados, prejudicaram diretamente os projetos de pesquisa que se veem ameaçados na sua continuidade. Amaral e Brasil (2021) em recente estudo consideram a gravidade de todo o contexto, apresentado da crise das UFS, na análise dos cortes apresentados, a partir do ano de 2015:

[...] Esta situação dramática se apresenta após um período de redução orçamentária em anos anteriores, a partir de 2015, ano em que aprofundaram-se as articulações que culminaram com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. Toda a conturbação gerada pela crise política que se instalou no país provocou grandes repercussões na economia, que estava sob o efeito retardado da crise estadunidense de 2008. Esse cenário permitiu, já no governo de Michel Temer, em 2016, a aprovação de um Novo Regime Fiscal (NRF), a Emenda Constitucional 95 (EC-95), conhecida como PEC do Teto dos Gastos, que congelou as despesas primárias do Poder Executivo Federal por 20 anos (AMARAL; BRASIL, 2021, p. 2).

Em carta aberta, publicada em 2022, documento elaborado por Pinto *et al.*, (2022), a Fineduca destacou os vetos da presidência da República ao orçamento do ano de 2022, alertando mais uma vez, que a Educação foi uma das áreas mais prejudicadas. A entidade reforçou os números do veto:

[...] os vetos, mais uma vez, atingiram fortemente algumas Unidades Orçamentárias do MEC, sobretudo o FNDE. Os cortes no MEC atingiram o valor de R\$ 739.893.076,00 (setecentos e trinta e nove milhões, oitocentos e noventa e três mil, e setenta e seis centavos) (FINEDUCA, 2022, p. 1).

A Tabela 05 apresenta os valores aprovados, pelo Congresso Nacional, a partir dos vetos presidenciais e os percentuais de cortes apresentados no orçamento anual de 2022.

**TABELA 05 – Ações, valores aprovados pelo Congresso Nacional, vetos presidenciais e os percentuais de corte no orçamento 2022<sup>51</sup> (INV = Investimentos; ODC= Outras Despesas Correntes)**

<b>Unidade Orçamentária/ação</b>	<b>Aprovado pelo Congresso(R\$)</b>	<b>Vetos do Presidente(R\$)</b>	<b>% do Corte</b>
MEC -Administração da Unidade - No Distrito Federal	INV: 9.224.125	INV: 9.224.125	INV: 100%
MEC - Fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação nas instituições de ensino de educação profissional e tecnológica - No Estado da Bahia	ODC: 40.539.338	ODC: 3.000.000	ODC: 7,4%
<b>MEC - Apoio à Consolidação, Reestruturação e Modernização das Instituições de Ensino Superior – Nacional</b>	<b>INV: 238.733.194</b>	<b>INV: 87.508.499</b>	<b>INV: 36,7%</b>
UnB - Fomento às Ações de Graduação, Pós-graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	ODC: 10.176.849	ODC: 4.296.996	ODC: 42,2%
INEP- Administração da Unidade - No Distrito Federal	ODC: 161.285.549 INV: 28.112.133	ODC: 20.202.059 INV: 4.485.974	ODC: 12,5% INV: 16,0%
CAPES - Administração da Unidade - No Distrito Federal	ODC: 93.616.750	ODC: 12.171.759	ODC: 13,0%
FNDE - Administração da Unidade - No Distrito Federal	ODC: 122.265.929	ODC: 15.358.353	ODC: 12,6 %
FNDE - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica – Nacional	ODC: 76.864.330 INV: 923.700.036	ODC: 25.781.978 INV: 25.781.978	ODC: 33,5% INV: 2,8%
FNDE - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica No Estado de Goiás	ODC: 12.146.900	ODC: 3.500.000	ODC: 28,8%
FNDE - Apoio à alfabetização, à elevação da escolaridade e à integração à qualificação profissional na educação de jovens e adultos – Nacional	ODC: 17.199.694	ODC: 4.296.996	ODC: 25,0%

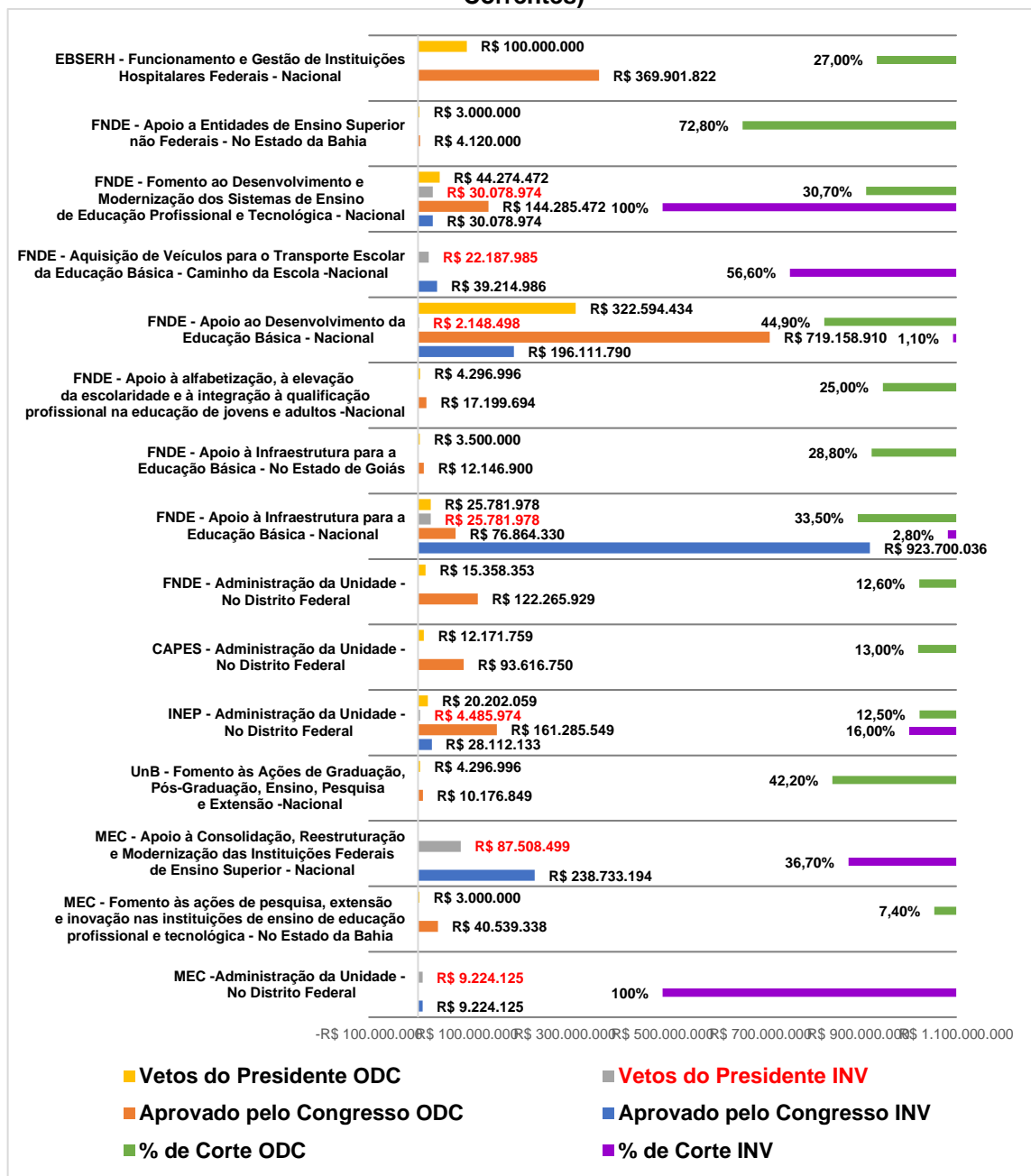
<sup>51</sup> Entendemos que esses dados corroborarão para reforçar o entendimento da política de governo apresentada nos contingenciamentos e infringida nos cortes do orçamento público do governo de Jair Messias Bolsonaro (2019 a 2022).

FNDE - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica – Nacional	ODC: 719.158.910 INV: 196.111.790	ODC: 322.594.434 INV: 2.148.498	ODC: 44,9% INV: 1,1%
FNDE - Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica Caminho da Escola Nacional	INV: 39.214.986	INV: 22.187.985	INV: 56,6%
FNDE Fomento ao Desenvolvimento e Modernização dos Sistemas de Ensino de Educação Profissional e Tecnológica Nacional	ODC: 144.285.472 INV: 30.078.974	ODC: 44.274.472 INV: 30.078.974	ODC: 30,7% INV: 100%
FNDE - Apoio a Entidades de Ensino Superior não Federais - No Estado da Bahia	ODC: 4.120.000	ODC: 3.000.000	ODC: 72,8%
EBSERH Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais – Nacional	ODC: 369.901.822	ODC: 100.000.000	ODC: 27,0%

Fonte: Dados apresentados no documento do Despacho do Presidente da República e sistematizados pela autora (<https://in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-375545448>). Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/02/2022\\_02.04\\_Nota-da-Fineduca-sobre-os-ve-tos-ao-Orcamento-da-Unia%CC%83o-de-2022.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/02/2022_02.04_Nota-da-Fineduca-sobre-os-ve-tos-ao-Orcamento-da-Unia%CC%83o-de-2022.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

O Gráfico 06 traz os números apontados na Tabela 05.

**GRÁFICO 06 – Ações, valores aprovados pelo Congresso Nacional, vetos presidenciais e os percentuais de corte no orçamento 2022 (INV = Investimentos; ODC= Outras Despesas Correntes)**



Fonte: Dados disponibilizados pelo Despacho do Presidente da República (<https://in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-375545448>) e sistematizados pela autora. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/02/2022\\_02.04\\_Nota-da-Fineduca-sobre-os-ve-tos-a-o-Orcamento-da-Unia%CC%83o-de-2022.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/02/2022_02.04_Nota-da-Fineduca-sobre-os-ve-tos-a-o-Orcamento-da-Unia%CC%83o-de-2022.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

Os números apontaram uma situação de corte orçamentário direcionado às despesas discricionárias (exceto despesa de pessoal e encargos sociais) que são as despesas correntes de investimentos e inversões financeiras. Os investimentos são as despesas relacionadas, por exemplo, as construções, compras de equipamentos e mobiliários. Já as inversões financeiras são as aquisições de imóveis que já estão

construídos. São números referentes aos cortes orçamentários das ações realizadas nas unidades orçamentárias, na comparação entre os valores aprovados pelo Congresso Nacional e os Vetos Presidenciais, representados no período e dentro dos percentuais de cortes no Orçamento 2022.

Os cortes apontados reforçam a construção de uma política de austeridade e, tem levado a educação, no nosso entendimento, a retrocessos incalculáveis no atendimento dos direitos e deveres educacionais do país. É visível a condução de uma política de governo austera em relação a educação, o que tem levado, invariavelmente, a uma crise da política educacional, dos últimos anos, num modelo de gestão empresarial da educação dentro de um viés mercadológico, avaliados nos processos de disputa do fundo público e, na financeirização do orçamento público e na ação para apoio à consolidação, reestruturação e modernização das instituições federais de ensino superior onde se apontou um corte de 36,7% relativo aos investimentos, além dos outros cortes na pesquisa e na educação básica.

É nossa compreensão que, em processos de desregulação financeira, seja necessária a implementação de políticas públicas que atentem contra a exploração da capacidade financeira do Estado e que tem levado a implicações que se apresentam nas mazelas do neoliberalismo caracterizando políticas governamentais austeras.

Para compreender como se constrói o orçamento público no Brasil assim como os processos de desregulação financeira e a capacidade financeira do Estado representadas, nos contingenciamentos de recursos públicos e, na falta de políticas públicas de proteção social na educação, trazemos as definições do modelo do orçamento brasileiro e da distribuição orçamentária fazendo-se necessário, entendermos, a compreensão prévia do processo orçamentário, em suas diversas fases, aplicadas aos conceitos institucionais do regime físico e financeiro instituído pelo Estado. Passamos as essas definições.

### 3.2 Modelo orçamentário brasileiro: entendendo as leis orçamentárias

A forma de organização do Estado brasileiro onde um governo exerce as funções de Estado centralizador denomina-se federalismo. A Constituição de 1998 foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro uma vez que definiu mecanismos na repartição de responsabilidades entre: União, estados e municípios,

além do reconhecimento e ampliação da participação dos municípios como entes federados dotados de autonomia político-administrativa.

O Federalismo foi introduzido no Brasil com a Proclamação da República em 1889. O Estado Federal assim é definido:

[...] a maneira mais simples de definir Estado Federal é caracterizá-lo como uma forma de organização e de distribuição do poder estatal em que a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os Estados-membros (BARBOSA, 2020, p. 1).

A Carta Magna ou Constituição de 1988, a Constituição Cidadã, determina quais as competências de cada uma das partes que compõem a Federação. Em síntese, compete a União, entre outras atividades:

[...] atuar na área da política externa e das relações internacionais; propor e executar a política de segurança e de defesa nacional; conduzir a economia e as finanças do País, inclusive emitir moeda; organizar, regular e prestar serviços na área de comunicação; explorar os serviços e instalações nucleares (BARBOSA, 2020, p. 2).

É permitido aos Estados competências que ficaram fora da área de atuação da União e, que não foram expressamente proibidas pela Constituição Federal, e aos municípios, a legislação por assuntos de interesse local, complementando a legislação federal e estadual.

Na tese de doutorado intitulada “*Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e distributiva da União – O FNDE em destaque*” apresentada à Faculdade de Educação de São Paulo, a pesquisadora Cruz (2009) discute as relações entre o Pacto Federativo e o financiamento da educação sob o pressuposto de que os regimes federados procuram instituir um padrão mínimo de acesso aos serviços públicos como um dos elementos de sobrevivência do próprio pacto federativo.

A pesquisadora analisa a função supletiva e distributiva da União frente aos entes federados, a partir da reiteração constitucional que explicita à União o papel distributivo na intencionalidade da diminuição das desigualdades regionais e, conclui, que a despeito dos diversos problemas distributivos apresentados no modelo federativo brasileiro, a necessária equalização dos conflitos apresentados respalda nos interesses econômicos, levando os seguimentos dominantes da sociedade a

desprezarem o próprio critério de justiça social não importando a alta concentração de renda da população “[...] a preocupação dos regimes federativos com o problema das desigualdades socioeconômicas regionais não é tão efetiva, bastando o mínimo de políticas compensatórias para garantir a manutenção do sistema de compensação” (CRUZ, 2009, p. 368).

Analisamos que as deficiências do processo de distribuição equalitária dos recursos, entre os entes federados, perpassa na definição do modelo federativo brasileiro de federalismo executivo, definida por Cruz (2009), no qual cabe a União, definir unilateralmente políticas que confinam a autonomia dos entes federados aumentando as desigualdades regionais. Entendemos que as deficiências do processo são agravadas, entre outros fatores, pela complexa questão da legislação tributária brasileira que atua como limites para o pleno desenvolvimento do modelo federado no país. No campo do financiamento da educação, a União tem deixado de cumprir a sua função supletiva e redistributiva constitucionalmente, fato que precisa ser revisto e não poderá ser equacionado somente mediante a ação de um setor ou autarquia federal. Reforçamos que as dificuldades e as desigualdades econômicas não podem ser superadas quando são separadas de um projeto de desenvolvimento de um país.

A Lei 4320/1964, de 17 de março de 1964 (Lei do orçamento), aprovada pelo Congresso Nacional, adotou o modelo orçamentário-padrão para os três níveis de governo e instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964).

Trazemos a definição, do orçamento público, definida por Giacomoni (2010):

[...] O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. [...] uma classificação bastante simples, mas útil para o objetivo dessa análise, é a que divide a história da evolução conceitual do orçamento público em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno (GIACOMONI, 2010, p. 54).

O autor informa, citando Burkhead (1971), que o nascimento do orçamento tradicional surgiu por volta de 1822, época em que o liberalismo econômico encontrava-se em pleno desenvolvimento, com forte crescimento das despesas públicas numa busca pelo aumento da carga tributária, já o orçamento denominado



moderno teria surgido antes do final do século XIX quando, segundo o autor, o Estado começa a abandonar a fase do *Laissez-faire* “[...] O Estado começou rapidamente a abandonar a neutralidade que o caracterizou nas fases do *Laissez-faire*, passando a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento” (GIACOMONI, 2010, p. 54 e 56, grifo do autor).

No Brasil o exercício financeiro coincide com o ano civil, dessa forma os orçamentos anuais deverão ser executados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

Giacomoni (2017) acentua que a Lei orçamentária está organizada na forma de créditos orçamentários, nos quais estão consignadas as dotações. Sobre esse assunto o autor assim pontua:

[...] No âmbito do orçamento federal brasileiro, a partir do exercício de 2000, o crédito orçamentário individualizado compreende os seguintes grupos de categorias classificatórias presentes na lei orçamentária: Grupo de Despesa; Identificador de Uso, Fonte de Recursos, Modalidade de Aplicação, Categoria Econômica, Subtítulo, Projeto ou Atividade ou Operação Especial, Programa, Função, Unidade Orçamentária e Órgão. Por seu turno, *dotação* é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário (GIACOMONI, 2017, p. 321, grifo do autor).

O modelo orçamentário brasileiro, definido na Constituição Federal de 1988, compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA (GONTIJO, S/D, n.p).

A Constituição Federal, em seu art.174, define a função de planejamento do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL,1988).

Dessa forma o legislador estabeleceu o planejamento ao instrumento do PPA, definido no § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal “[...] Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1988).

O PPA tem vigência de quatro anos e a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, está previsto no art. 165 da Constituição Federal e, é considerado um planejamento a médio prazo. Inicia no

segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor, então o PPA define estratégias, diretrizes e metas da administração pública para os próximos quatro anos.

Para a elaboração do PPA é necessário a propositura de um Projeto pelo Poder Executivo, que deve ser submetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato do presidente. O novo Plano deverá ser avaliado e votado, no mesmo ano e conduzido à sanção do Presidente.

Ressalvamos que o chefe do executivo poderá encaminhar mensagens retificativas para propor modificações no Projeto de Lei, desde que não iniciada a votação, na comissão encarregada, da parte da alteração proposta, conforme § 5º do art. 166 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988).

O chefe do executivo também poderá receber o Projeto de Lei aprovando e vetá-lo, total ou parcialmente julgando-o inconstitucional ou contrário ao interesse público (BRASIL, 1988).

Os recursos que em decorrência do veto, emenda ou rejeição do Projeto de Lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa (BRASIL, 1988).

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) precisa ser aprovado pelo legislativo, com data limite até o dia 22 de dezembro de cada ano e, após aprovação, o PLOA deverá estimar as receitas e programar as despesas de cada ano e trará regras para elaborar o orçamento do ano seguinte definindo prioridades e metas do governo.

Giacomoni (2010), em análise das emendas ao PLOA, assim conceitua os três tipos de emendas possíveis segundo a legislação da matéria:

[...] **texto** – altera o texto do projeto de lei ou seus quadros e tabelas; **receita** – altera a estimativa da receita. [...] e **despesa** – acresce valor às dotações do projeto de lei; inclui novas programações e respectivas dotações; e cancela dotações do projeto de lei orçamentária (GIACOMONI, 2010, p. 28, grifos nossos).

As emendas podem ser de comissão, de bancada estadual, individual e da relatoria<sup>52</sup>,

---

<sup>52</sup> Emendas de relatoria ou do relator geral ao PLOA ascenderam ao debate político e da mídia quando essa pesquisa estava sendo construída. Em 06 e 07 de junho de 2021, os partidos políticos (Cidadania,

As emendas individuais são de autoria de cada senador ou deputado. As de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. Emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado são também coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas (PONTUAL, 2022, n.p).

Cabe ao PPA nortear a elaboração da LDO e da LOA. A Constituição Federal determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA.

O Infográfico 01 revela a construção do PPA, de acordo com a sua vigência de quatro anos.

**INFOGRÁFICO 01 – Processo orçamentário- construção do PPA no Brasil**



Fonte: Processo orçamentário - Construção do PPA, sistematizado pela autora (Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em: 13.nov. 2022.

PSB e PSOL) impetraram arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) com declaração de inconstitucionalidade do indicador de resultado primário RP nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões), da LOA. Contudo, a análise e a discussão dessa perspectiva, mais ampla, fogem ao objetivo dessa pesquisa. Disponível

em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6928/1/2.3.%20XI%20Pr%C3%A0mio%20SOF.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

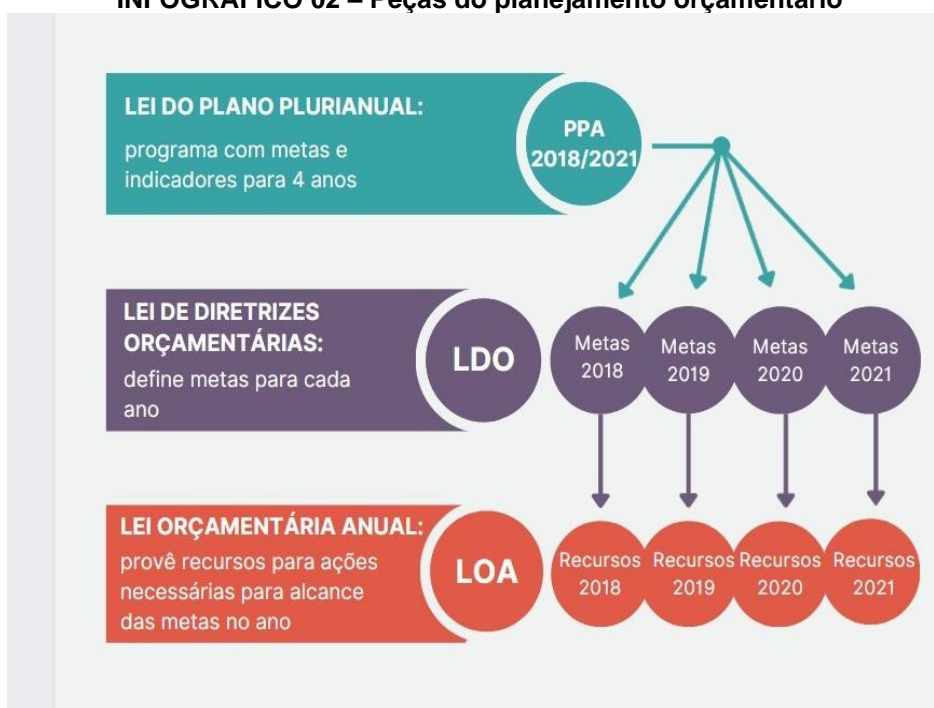
O PPA tem redação dada pelo parágrafo 1º do art. 165 da Constituição Federal e, estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, CF.1988).

O Projeto deverá ser enviado pelo poder Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, com validade para o ano seguinte e, com vigência até o final do primeiro ano do próximo governo com o objetivo de garantir a continuidade administrativa.

Após a aprovação do PPA, o Governo Federal envia anualmente ao Congresso o Projeto de uma outra Lei: a LDO. Esse Projeto que também precisa ser aprovada pelos parlamentares e define as prioridades que irão nortear a LOA, conhecida como Orçamento da União. A LDO é apresentada e votada no início do ano, e a LOA, no segundo semestre, isso ocorre porque o planejamento deve ser feito com antecedência (GONTIJO, S/D, n.p).

É possível verificar as peças do planejamento, conforme ciclo orçamentário do planejamento e orçamento revelado no Infográfico 02.

**INFOGRÁFICO 02 – Peças do planejamento orçamentário**

Fonte: Definições das peças do planejamento orçamentário, sistematizado pela autora. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em: 13 nov. 2022.

Portanto, o orçamento é dividido em três peças de planejamento: o PPA, a LDO e a LOA. Adentramos nas definições das peças do planejamento orçamentário, conforme o ciclo integrado de planejamento e orçamento, demonstrado no Infográfico 3.

### INFOGRÁFICO 03 – Ciclo integrado de planejamento e orçamento



Fonte: Definições do ciclo integrado de planejamento e orçamento, sistematizado pela autora. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Depois de aprovado, o orçamento é encaminhado ao executivo para sanção presidencial, transforma-se em Lei e a partir daí é executado, liberando-se as verbas. A legislação, que rege a matéria orçamentária, está amparada na Constituição Federal de 1988, na Lei 4.320/64 (Lei de Orçamento), na Lei 101/2000 (Lei Responsabilidade Fiscal) e nas LDOs (GONTIJO, S/D, n.p).

Resumidamente, quando o resultado da aplicação financeira/orçamento é favorável significa que o governo está gastando de acordo com as suas receitas, ou seja, há um esforço fiscal do governo. Já quando as despesas públicas são maiores, tem-se o déficit orçamentário, sendo necessário, neste caso, que o governo contraia empréstimos para o pagamento do déficit, o que constitui a dívida pública.

Em casos de déficit, o § 1º do inciso II do art. 7º da Lei 4320/1964, ou Lei do orçamento, informa que “[...] a Lei de orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura” (BRASIL, 1964).

O déficit gera um valor a ser financiado que poderá ser suprido por meio de operações de créditos, aumento de impostos, aumentando a dívida pública. Há ainda a situação do Neutro quando o governo gasta exatamente o que gastou.

O superavit e o déficit podem ser denominados primários. Esta situação acontece quando o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o resultado primário, assim definido:

O resultado primário indica, segundo o Banco Central, a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, da capacidade do governo de honrar seus compromissos. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública e reduzir o endividamento do governo nos médio e longo prazos (BRASIL, AGÊNCIA SENADO, 2015, n.p).

Giacomoni (2010) explica o chamado efeito de translação acontecido, para o autor, nos períodos de fortes depressões econômicas e ou de surtos inflacionários agudos:

[...] À medida que os indivíduos sofram de ilusão monetária, o limite à expansão dos gastos imposto pela resistência a aumentos na carga tributária pode ser superado utilizando a inflação como um substituto para aumento dos tributos. Nesse caso a expansão dos gastos é financiada com a emissão de papel-moeda através do mecanismo normalmente chamado de “poupança forçada”. Com o processo só funciona enquanto persistir a ilusão monetária e com esta tende a desaparecer à medida que perdura a inflação, o efeito sobre o nível relativo das despesas do governo no produto é transitório, assumindo, assim, as características do “efeito translação” (GIACOMONI, 2010, p. 10).

Passamos à definição dos princípios orçamentários que são premissas a serem observadas na elaboração e na execução orçamentária: Unidade; Totalidade; Universalidade; Anualidade ou Periodicidade; Pureza ou Exclusividade Orçamentária; Especificação; Especialização ou Discriminação, Clareza; Programação; Regionalização; Publicidade e Transparência; Não Vinculação ou Não Afetação das Receitas; Equilíbrio Orçamentário; Legalidade; Orçamento Bruto; Exatidão ou Realismo Orçamentário e o Orçamento Impositivo (GONTIJO; GREGGIANIN; MENDES, 2020). Analisaremos, de forma sucinta, os princípios apresentados.

O princípio da unidade está respaldado legalmente por meio do art. 2º da Lei 4.320/1964 e pelo § 5º do art. 165 da CF- 88 “[...] A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica

financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (BRASIL,1988).

O orçamento deve ser uno, devendo existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro e para determinado ente, contendo todas as receitas e despesas.

O art. 11 da Lei 4.320/1964 assim define as receitas:

A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: **Receitas Correntes e Receitas de Capital**

1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superavit* do Orçamento Corrente.

3º - O superavit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo nº 1, não constituirá item de receita orçamentária (BRASIL, 1964, grifos nossos).

Para Giacomoni “[...] ao contrário da despesa que é programada, autorizada e controlada por meio do orçamento, a receita é apenas estimada na peça orçamentária, sendo seus demais procedimentos disciplinados em outros âmbitos” (GIACOMONI, 2010, p. 141).

Já as despesas são assim classificadas: despesas correntes e despesas de capital e foram classificadas e definidas pelo art. 12 da Lei 4.320/1964. As despesas correntes são classificadas em despesas de custeio e transferências correntes e as despesas de capital são classificadas em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, assim definidas na Lei 4320/1964:

[...] § 1º Classificam-se como **Despesas de Custeio**: as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como **Transferências Correntes**: as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se **subvenções**, para os efeitos desta lei: as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (BRASIL, 1964, grifos nossos).



As despesas de custeio possibilitam a manutenção das IES, já as despesas de investimentos possibilitam o crescimento e a ampliação do atendimento:

[...] § 4º Classificam-se como **investimentos** as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como **Inversões Financeiras** as dotações destinadas a: I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São **Transferências de Capital** as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública (BRASIL, 1964, grifos nossos).

No resultado das contas públicas elabora-se um quadro-resumo onde separa-se o orçamento das despesas correntes e das despesas de capital. Para as despesas correntes os recursos financiam o consumo e, para despesas de capital os recursos financiam os investimentos públicos.

Giacomoni (2010) credita ao elemento básico de expressão do orçamento: a conta. Para o autor por meio da conta é possível “[...] antecipar as situações patrimoniais (no orçamento propriamente dito); registrar a movimentação patrimonial (na execução do orçamento); e demonstrar resultado (nos balanços)” (GIACOMINI, 2010, p. 87).

Ao analisar o princípio da unidade orçamentária “[...] o princípio da unidade representa, exemplarmente, a “crise” vivenciada pelos princípios em face do papel dos orçamentos públicos” (Giacomoni, 2010, p. 64). Para o autor, a doutrina conceitua o princípio da forma que abrange outras situações, surgindo assim o princípio da totalidade.

Com o princípio da totalidade, é possível trazer uma nova conceituação do princípio da unidade permitindo a adequação de tal princípio abrangendo novas situações, a partir da Constituição de 1988, com a composição do orçamento anual integrando o orçamento da União a) orçamento fiscal; b) orçamento da seguridade social e c) orçamento de investimentos das estatais. Definidos na CF brasileira:

**O orçamento fiscal:** refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

**O orçamento de investimento** é o orçamento que registra os investimentos (aquisição de bens componentes do ativo imobilizado) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

e o **orçamento da seguridade social:** abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, nas despesas relacionadas à saúde, previdência e assistência social, nos termos do § 2º do art. 195 da Constituição (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Para Giacomoni (2010), a CF de 1988 trouxe um melhor entendimento para a questão do princípio da Totalidade e a composição do orçamento passa a ser integrado pelas seguintes partes:

- a) **orçamento fiscal**, compreendendo as receitas e despesas de todas as unidades e entidades da administração direta e indireta;
- b) **o orçamento de investimento das empresas estatais;** e
- c) **o orçamento das entidades de seguridade social** [...] múltiplos orçamentos são elaborados de forma independente, sofrendo, entretanto, a consolidação que possibilita o conhecimento do desempenho global das finanças públicas (GIACOMONI, 2010, p. 66-67, grifos nossos).

Neste domínio, a lei orçamentária prevê o princípio da pureza ou da exclusividade orçamentária, que está previsto no § 8º do art. 165 da CF e, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa:

[...] A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (BRASIL, 1988).

Para Helena (2003), esse princípio constitucional tem sido motivo para oposição de inúmeros vetos presidenciais a dispositivos incluídos pelo Congresso Nacional nas últimas leis orçamentárias, na divergência do tema entre Congresso Nacional e o Poder Executivo, quanto a redação “[...] dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa” (HELENA, 2003, p. 1).

Os vetos e rejeições do Projeto de Lei orçamentária podem ser feitos em conformidade com as normas do processo legislativo aplicado à União. Sobre o veto, Giacomoni (2010) informa “[...] quando o presidente da República recebe o projeto de

lei aprovado e julgando-o, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, deve *vetá-lo, total ou parcialmente*" (GIACOMONI, 2010, p. 271, grifos do autor).

A especificação dos gastos está prevista através do princípio da especialização ou discriminação e permite a identificação das origens dos recursos e sua aplicação. Os princípios orçamentários da especialização ou discriminação, clareza e programação estão correlacionados.

Entendemos que a regra intenciona trazer transparência à sociedade e inibir as chamadas dotações genéricas, com finalidade aberta, evitando a flexibilidade ao orçamento e o uso arbitrário pelo Poder Executivo. O princípio da clareza tem a função de apresentar o orçamento público em linguagem clara e objetiva e o princípio da programação, o de determinar uma estrutura classificatória e organizada das despesas, assim definido por Gontijo, Greggianin e Mendes (2020):

Na União, o orçamento público contempla informações qualitativas (esfera, órgão, unidade, função/subfunção de governo, programa, ações, outros classificadores) e quantitativa (física e financeira). A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues, e a dimensão financeira fixa as dotações autorizadas (GONTIJO; GREGGIANIN; MENDES, 2020, p. 1).

A Lei 4320/1964 incorpora o princípio da discriminação ou especialização em seu artigo 5º como se apresenta:

A Lei de orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto o artigo 20 e seu parágrafo único (BRASIL, 1964).

Já o parágrafo único do artigo 20 "[...] abre a possibilidade de que certos programas de investimentos sejam apresentados no orçamento de forma global, deixando de cumprir a discriminação total" (GIACOMONI, 2010, p. 78).

O princípio da regionalização configura-se como um dos mais importantes princípios orçamentários pois está intrinsecamente relacionado ao cumprimento do art. 3º, inciso III, da Constituição "[...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (BRASIL, 1988):

Essa disposição repercute nas normas constitucionais que regem as leis do ciclo orçamentário. Seu cumprimento é objeto de atenção legislativa e de

conflitos federativos quando da apreciação do projeto de lei orçamentária. O § 7º do art. 165 da CF determina que os orçamentos fiscal e das estatais, compatibilizados com o plano plurianual (que também é regionalizado, a teor do § 1º do mesmo artigo), terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (GONTIJO, GREGGIANIN; MENDES, 2020, p. 1).

Esse princípio, reforça-se na necessidade de identificação “[...] especificação dos projetos plurianuais (de grande vulto) no PPA, e uma série de normas que impõe restrições às chamadas programações genéricas, sem beneficiário definido” (GONTIJO; GREGGIANIN; MENDES, 2020, p. 3).

Os princípios da publicidade e da transparência estão intrinsecamente determinados pelo art. 37 da Constituição Federal que determina:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (BRASIL, 1988).

Os instrumentos da transparência pública e sua publicação são dados pela redação do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Complementar 101/00, Lei Complementar nº 101):

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Entendemos que esses instrumentos tem a finalidade de garantir maior acesso da sociedade ao orçamento público e tornar claro os pontos da proposta orçamentária.

Em atendimento a LRF, a regra do ouro, tornou-se o instrumento legal que tem a finalidade legal de impedir a expansão da dívida pública, evitando que gestores e chefes do executivo sejam enquadrados em crime de responsabilidade.

A Regra de Ouro está disciplinada pelo § 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 101 de 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o artigo 6º da Resolução do Senado Federal de 200 e está prevista na Constituição Federal pelo artigo 167, inciso III da Constituição Federal:

[...] III - 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, 1988).

Dessa forma, a regra do ouro é um mecanismo que proíbe o governo de expandir dívidas para pagar despesas correntes no custeio da máquina pública e ou dívidas antigas, concorrendo para a expansão da dívida pública em operações de crédito, não podendo superar o limite do valor previsto para amortização da dívida e/ou investimentos. A avaliação do cumprimento da regra de ouro ocorre legalmente ao final de cada exercício fechado (janeiro a dezembro de cada ano) (BRASIL, TN, 2022).

O princípio da não vinculação ou não afetação das receitas impede a reserva de receitas evitando a suas vinculações a determinados gastos. O princípio está regimentado no inciso IV do art. 167 da CF de 88, aplicando-se somente às receitas de impostos. Estão vedados:

art. 167. São vedados: IV - A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo – Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003 (BRASIL, 1988).

Giacomoni (2010), faz uma análise quanto à dimensão do problema, quanto ao princípio da não afetação das receitas. Para o autor:

[...] o princípio da não afetação das receitas busca evitar do que o mecanismo denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU). Instituído por meio da Emenda Constitucional, em 1994, como Fundo Social de Emergência, denominação posteriormente substituída para Fundo de Estabilização Fiscal, o mecanismo, que não é propriamente fundo, recebeu mais tarde, quando de uma de suas renovações, a denominação correta. A DRU desvincula 20 % daquelas parcelas de impostos e contribuições que estão vinculadas buscando, com isso, dar ao gestor margem maior de manobra na utilização das duas principais fontes de recursos da administração federal: as contribuições e os impostos. As primeiras, que são naturalmente vinculadas correspondem já, como visto ao dobro da receita de impostos; estes, que deveriam estar liberados para financiar indistintamente as despesas públicas, estão em grande medida vinculados por determinação da própria constituição (GIACOMONI, 2010, p. 77).

A CF de 1988 determina que as despesas com a saúde, segurança e a educação devem ser vinculadas às receitas próprias dos estados e dos municípios. São estabelecidos limites mínimos a serem aplicados nessas políticas. O debate com relação ao financiamento da educação encontra amparo legal na vinculação de 25%, no mínimo, das receitas resultantes dos impostos que são a base para o financiamento da educação.

A discussão quanto à rigidez orçamentária é reforçada para os que defendem a não flexibilização orçamentária dos governos como forma de diminuir significativamente a quantidade de recursos disponíveis para as despesas não obrigatórias do orçamento (despesas discricionárias). Esse fato, entendemos, limita o poder dos governantes também no uso indevido do orçamento ou ainda na paralisação dos programas de políticas públicas essenciais aos anseios da sociedade, fornecendo as condições ideais para a fiscalização parlamentar, ou seja, a rigidez orçamentária funcionaria como uma normativa impedindo os governantes de conduzir o uso do orçamento de acordo com a intencionalidade partidária do governo ou ainda na paralisação de projetos e das políticas públicas.

Na defesa da flexibilização de uma maior parte dos recursos estão alguns governantes que alegam a impossibilidade da realização de investimentos em projetos direcionados às necessidades locais da população.

A matéria não se esgota e cabe um maior estudo e aprofundamento do tema para que se avalie com maior profundidade as vantagens e as desvantagens da rigidez orçamentária das despesas públicas avaliando-se fatores, desde a falta de estratégia na gestão dos recursos, aos desvios e as más gestões que possam ocorrer na flexibilização dos usos dos recursos orçamentários mediante a falta de controle e fiscalização parlamentar. Dessa forma, é necessária uma maior discussão em torno do orçamento participativo e no compartilhamento de escolhas com a comunidade, ao contrário da decisão monopolizada pelo Poder Executivo.

O princípio do equilíbrio orçamentário intenciona o cumprimento do equilíbrio entre as despesas e as receitas públicas. A LDO ao fixar metas do resultado fiscal para o exercício seguinte observará a execução da Lei do Orçamento:

[...] em anos anteriores definiu-se, como política de estado, manter constante a dívida líquida da União em % do PIB. Os resultados fiscais da LDO geralmente são fixados como meta primária (sem as despesas com juros) (GONTIJO; GREGGIANIN; MENDES, 2020, p. 4).

Para Giacomoni (2010, p. 80) é na escola Keynesiana que acontece a reação mais organizada do equilíbrio orçamentário “[...] havendo desestabilização no sistema econômico (estagnação e desemprego), compete ao governo criar condições para a retomada de crescimento”.

Para o autor em momentos em que a economia apresenta dificuldades o Estado deve criar condições para a retomada de crescimento. O autor cita Lane e Silva (1973) “[...] não é a economia que deve equilibrar o orçamento, mas o orçamento é que deve equilibrar a economia” (LANE; SILVA, 1973 *apud* GIACOMONI, 2010, p. 80).

O princípio da legalidade rege-se, conforme inciso I do art. 150 da Constituição Federal “[...] sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I- exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça” (BRASIL, 1988).

Tanto as receitas como as despesas precisam estar previstas na Lei Orçamentária Anual:

[...] o princípio da legalidade é intrínseco ao estado de direito. O Poder Público somente pode agir e executar os planos de estado naquilo que a lei expressamente autorizar, de forma que a administração pública encontra-se (*sic*) subordinada à lei (GONTIJO; GREGGIANIN; MENDES; 2020, p. 5).

O princípio do orçamento bruto define que “[...] todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução” (GONTIJO; GREGGIANIN; MENDES, 2020, p. 5).

A Lei 4.320/1964, que instituiu as regras do Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, consagrou esse princípio em seu art. 6º “[...] Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções” (BRASIL, 1964).

Giacomoni (2010, p. 72) define a importância desse princípio “[...] princípio do orçamento bruto buscava impedir o florescimento das atividades empresariais do Estado que não poderiam ser conciliadas com o cumprimento da regra”. Esse princípio está intrinsicamente ligado ao princípio da exatidão ou realismo orçamentário que tem

respaldo na obrigatoriedade da fidelidade das receitas e das despesas obrigatórias e suas estimativas:

[...] as receitas e as despesas deverão ser demonstradas e devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle (GONTIJO; GREGGIANIN; MENDES; 2020, p. 5).

O art. 12 da LRF, a Lei Complementar 101/2000, determina que:

[...] as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (BRASIL, 2000).

Há diversas correntes doutrinárias no campo da economia que intencionam explicar as causas que determinam o crescimento das despesas públicas no Brasil e também o aumento da participação do Estado na economia. Essa pesquisa não objetiva adentrar de forma, mais ampla, no estudo da matéria, mas é o entendimento de que os pressupostos apontados por alguns teóricos corroboraram para o entendimento de como se projetou a reconstituição histórica do intervencionismo do Estado na economia brasileira.

Nessa linha, temos o primeiro estudo apontado por Baer, Kerstenetsky e Villela (1973) e Baer, Newfarmer e Trebat (1977), ambos citados por Giacomoni (2010).

O primeiro estudo cita o intervencionismo do Estado na economia brasileira, desde o Império e a República Velha “[...] marcado por forte expansão do Estado, por meio da criação de inúmeras grandes empresas públicas e da expansão de outras”. O segundo estudo chama a atenção, segundo os autores para a “[...] vitalidade do capitalismo estadual brasileiro as responsabilidades pelo processo de alocação de recursos na economia” (GIACOMONI, 2010, p.12-13).

Para Giacomoni (2010):

[...] a primeira hipótese, o forte aparato econômico do governo é um coadjuvante do mercado, cujas forças orientam o crescimento econômico. As empresas estatais surgem e se expandem em função de uma demanda não atendida pelo setor privado, e o planejamento governamental tem como objetivo básico facilitar o aporte de poupanças para os setores privados produtivos mais importantes.



A segunda alternativa coloca a ação governamental a serviço dos setores nacionais e estrangeiros [...]

A terceira alternativa considera a existência de um novo e importante agente dominando o processo de alocação: a tecnocracia (GIACOMONI, 2010, p. 13-14).

Reforçamos, o entendimento do autor, que a alocação de recursos, pelo setor público no Brasil, tem sido realizada em um processo em que o Estado atua como cumpridor do seu papel junto ao sistema de mercado. Este papel, ficou evidenciado na ocupação de espaços econômicos pelo capital estatal e nos investimentos realizados pelos governos em projetos de infraestruturas realizados com recursos públicos e entregues aos projetos privatistas do capital no projeto de Estado implementado pelos governos brasileiros, o que nos leva a definição do princípio do orçamento impositivo.

O princípio do orçamento impositivo define o dever de execução das programações orçamentárias “[...] O caráter impositivo da execução do orçamento importa apenas para as chamadas despesas discricionárias (não obrigatórias) (GONTIJO; GREGGIANIN; MENDES, 2020, p. 5).

Este princípio tem respaldo no parágrafo 10 do art. 165 da Constituição Federal. “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 1988).

O exercício financeiro, nos termos do art.34 da Lei nº 4.320/1964, coincidirá com o ano civil e pertencem a ele “[...] I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas” (BRASIL, 1964).

A execução da despesa passa pelo empenho. O art. 58 da Lei nº 4.320/1964 assim define o empenho “[...] O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964).

A Lei 4.320/1964 define os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. O art. 58 define o empenho da despesa, os artigos 62 e 63, estabelecem como liquidar uma despesa pública e os artigos 64 e 65 definem o pagamento da despesa orçamentária.

Passamos as definições dos termos que compõem os estágios das despesas. O empenho, assim definido por Giacomoni (2010) “[...] o ato emanado de autoridade

competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (GIACOMONI, 2010, p. 306).

Após o processo licitatório (ou de dispensa no regimento da Lei), na obrigação contratual (realizado no ato da compra de bens e serviços pela administração pública) os bens e serviços contratados são empenhados o que significa que a despesa é enquadrada no crédito orçamentário apropriado possibilitando o controle administrativo e garante ao credor o respaldo orçamentário necessário ao cumprimento da dívida.

Os empenhos podem ser de três modalidades: empenho ordinário, global e por estimativa “[...] O empenho é ordinário quando o valor exato da despesa é conhecido e cujo pagamento se dá de uma só vez” (GIACONOMI, 2010, p. 307) “[...] O empenho é global quando se aplica no caso de despesas que, devidamente empenhadas, são pagas de forma parcelada” (GIACOMONI, 2010, p. 307) e por estimativa quando “[...] é utilizado quando não se pode determinar previamente o montante exato da despesa” (GIACONOMI, 2010, p. 308, grifos nossos).

O empenho estimativo acontece em despesas que apresentam valor variável não sendo possível determinar o valor exato como, por exemplo, podemos citar o pagamento de despesas de energia elétrica, água, serviços telefônicos etc.

Observamos que o empenho cria duas obrigações de pagamentos no instrumento orçamentário restos a pagar (RAP) (os empenhos processados e os não processados), conforme o art. 92 e seu parágrafo único, combinado com o parágrafo 3º do art. 105 da Lei 4.320/64:

art. 92. A dívida flutuante compreende: I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; II - os serviços da dívida a pagar; III - os depósitos; IV - os débitos de tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas [...]

art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará: I - O Ativo financeiro; II - O Ativo Permanente; III - O Passivo Financeiro; IV - O Passivo Permanente; V - O Saldo Patrimonial; VI - As Contas de Compensação (BRASIL, 1964).

Os restos a pagar são os resíduos passivos do exercício e compreendem as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro. Constituem-se em modalidade de dívida pública flutuante, distinguindo-se das despesas em processadas e não processadas, que são as despesas empenhadas e não pagas até o encerramento do exercício que sofreram a liquidação. Isto é, empenhou, liquidou, mas

não pagou. Restos a pagar não processados são as despesas empenhadas e não pagas até o encerramento do exercício e que não sofreram a liquidação.

O processo de liquidação acontece quando, após o empenho da despesa e entrega do bem ou da prestação do serviço, processa-se o segundo estágio da despesa. Giacomoni (2010) assim disciplina o termo:

[...] a *liquidação* consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito. A verificação deverá apurar: (I) a origem e o objeto do que se deve pagar; (II) a importância exata a pagar; (III) a quem se deve pagar a importância, isto é, o credor. A *liquidação* deverá considerar ainda: (I) o contrato, ajuste ou acordo respectivo; (II) a nota de empenho; e (III) os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço (GIACOMONI, 2010, p. 308, grifos do autor).

O autor destaca que o estágio da liquidação pode ainda exigir um conjunto bastante amplo de verificações, dependendo do objeto a ser contratado e, cita como exemplo, as licitações de obras em que a execução da despesa considerará etapas específicas da contratação como cumprimento de prazos por parte do empreiteiro, teste da verificação da qualidade do material ou serviço, adequações dos índices de reajustamentos aplicados etc. (GIACOMONI, 2010, p. 308).

O último estágio da despesa refere-se ao pagamento. Para Giacomoni (2010), o pagamento é desenvolvido em dois momentos “[...] (a) a emissão da *ordem de pagamento*; e (b) o pagamento propriamente dito” (GIACOMONI, 2010, p. 308, grifos do autor). O autor assim define:

[...] A *ordem de pagamento* da despesa, que só será emitida após a liquidação, constitui-se em despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga  
[...] a realização da despesa encerra-se com o pagamento propriamente dito. Este será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas [...] em casos excepcionais, por meio de adiantamento  
[...] o *adiantamento* consiste na entrega do numerário a servidor para o atendimento de despesas quando não for possível o processo normal para a realização das mesmas  
[...] a legislação local deverá, expressamente, definir os casos de despesas em que o adiantamento será utilizado (GIACOMONI, 2010, p. 308-309, grifos do autor).

A realização das despesas no âmbito da administração pública na aquisição de bens e na contratação de serviços deverá seguir o cumprimento das regras da licitação, que veremos a seguir.

O art. 70 da Lei 4320/64 assim estabelece “[...] art. 70. A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência” (BRASIL,1964). O Decreto Lei n 200/67 cria outras modalidades, além da concorrência, estabelecendo o rito do processo licitatório, estabelecido no inciso XXI do art. 37, da Constituição Federal:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

O dispositivo constitucional, XXI do art. 37 da CF, foi regulado pela Lei n 8.666/93 (Lei atual de licitação) que estabeleceu a regulamentação do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo as normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993). Tais modalidades são: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão<sup>53</sup>.

Em 2002, foi aprovada a Lei 10.520/2002 e, o Pregão passou a ser empregado obrigatoriamente para os processos licitatórios realizados pelos entes da Federação (União, Estados e Municípios) “[...] instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns” (Brasil, 2002).

Reforçamos o entendimento que a legislação regida na Lei 8.666/93 disciplinou os termos e os regimentos instituídos nos ritos processuais legais necessários para aquisição de bens e a contratação de serviços pela administração pública.

As críticas à legislação amparada na Lei 8.666/93 reverte-se de diversos estudos e entendimentos de que a Lei foi responsável por trazer um excesso de formalidade ocasionando assim a morosidade e a judicialização dos certames.

Um dos fatores, de crítica à Lei, está na possibilidade de aquisição de bens e na contratação de serviços públicos pela administração pública com valores superiores ao preço de mercado. A explicação perpassa na informação de que, previamente ao processo de disputa pública (etapa que integra o processo de

---

<sup>53</sup> A este respeito, ver art. 22 da Lei 8666/93.

licitação) faz-se necessário que o objeto a ser adquirido (bens e serviços) sejam previamente orçados, conforme regimento da Lei. O valor estimativo, orçado pela administração, estabelece um limite do valor mínimo de cada contratação/ aquisição. Na prática, são colhidos valores de bens e serviços similares ou iguais, já contratados pela administração pública, em diversas plataformas de consultas públicas (Pregões já realizados de outros entes públicos, pesquisa direta realizada com fornecedores, mídia pública etc.).

As consultas ou orçamentação podem apresentar valores superiores ao preço de mercado. O gestor deverá analisar os valores colhidos, criticando-os com o preço de mercado e, muitas vezes, necessitará refazer a pesquisa, já realizada, inicializando todo o processo, tornando-o moroso, mediante as suas diversas fases, até a contratação final.

Outro fator que dificulta o processo de aquisição de produtos ou serviços está na judicialização dos certames públicos, ocasionada pelo excesso de formalidade amparada na burocracia mecanicista da administração pública, o que impede a celeridade processual das contratações.

O desafio da gestão financeira esbarra no excesso de burocratização do processo e, entendemos, tem servido para sustentar os cortes/contingenciamentos dos recursos, aplicados pelos governos, num processo contínuo de redução orçamentária, uma vez que a morosidade do processo licitatório tem gerado situações e desafios no uso do orçamento público, recaindo, sobre os gestores, a responsabilidade pela não execução orçamentária.

O discurso encontra amparo quando o orçamento não é executado (em todas as suas fases) pelo excesso da burocracia legal ou, ainda, pelo curto prazo estipulado para uso do orçamento. Como, por exemplo, os recursos provenientes das emendas parlamentares ou de recursos específicos classificados como Termo de Execução Descentralizada (TED) que é o instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades. São recursos específicos e, com prazo definido para que sejam pagos, atingindo o último estágio da despesa. O pagamento é exigido dentro do exercício anual, sob pena de que os recursos tenham que ser devolvidos. Tais dificuldades, externas à vontade da gestão da universidade, acabam por conferir argumentos ao

governo federal, que se ampara em uma narrativa da ineficiência da gestão, para legitimar cortes orçamentários.

Na Revista Carta Capital, em 23/10/2019, o Ministro Abraham Weintraub deu o seguinte depoimento sobre as universidades “[...] são caras e têm muito desperdício com coisas que não têm nada a ver com produção científica e educação. Têm a ver com politicagem, ideologização e balbúrdia. Vamos dar uma volta em alguns campus (*sic*) por aí? Tem Cracolândia<sup>54</sup>”.

Há que se discutir os cortes orçamentários compreendendo dois conceitos fundamentais: o corte orçamentário e o contingenciamento de recursos. Trataremos destes conceitos nos próximos itens.

### 3.3 O Contingenciamento e os cortes: conceitos e limites

Começamos a discutir esta seção trazendo duas falas do Ministro Abraham Weintraub, em jornais e revistas de ampla divulgação:

Não houve corte, não há corte. Vou repetir: não há corte, há contingenciamento. Se a economia tiver um crescimento – e nem é 'recuperar' porque estamos em um marasmo a perder de vista – mas se tivermos crescimento econômico com a aprovação da nova Previdência, é só o que falta (G1. GLOBO, EDUCAÇÃO, 07 maio 2019, 12h56).

Em outra matéria veiculada pela Internet do Jornal *El País* lemos:

O Governo afirma que o recurso poderá voltar a ser liberado se a reforma da Previdência for aprovada e se a economia do país melhorar no segundo semestre. “Esse contingenciamento vai ser revertido”, afirmou Weintraub. Mas Cibele explica que, dependendo do momento em que essa verba **for desbloqueada, ela pode se tornar inútil**. “Se o dinheiro voltar em setembro, por exemplo, pode ser que de lá até dezembro as universidades não tenham tempo pra gastá-lo. Porque você precisa, por exemplo, abrir licitações para muitas coisas”, diz. “Pode ser que em setembro o prejuízo já tenha sido causado”. Se a economia não melhorar, também existe a possibilidade de **o contingenciamento virar, aí sim, um corte**. Ou seja, algo permanente (EL PAÍS, BRASIL, 22 jun. 2019, 12h49, grifos nossos).

As duas palavras, que muitas vezes são tratadas como sinônimas, não são. Entretanto uma, no caso contingenciamento, pode abrir brecha e justificativa para a

<sup>54</sup> Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/abraham-weintraub-diz-que-universidades-federais-tem-cracolandia/>. Acesso em: 03 jun. 2023.

outra, cortes orçamentários. Vejamos algumas questões para classificarmos esta afirmação.

No Brasil o orçamento público é composto por um conjunto de leis que autorizam os chefes, dos entes federados, mediante instrumentos públicos adequados, a conciliar os aspectos da capacidade fiscal as realidades socioeconômicas distintas com vistas ao atendimento das demandas sociais de acordo com os problemas identificados na área de atuação dos diversos níveis de governo: União, Estados e Municípios e envolve um cuidadoso processo na definição do planejamento orçamentário como:

- a) Alocar recursos adequados para áreas prioritárias como: educação, saúde, habitação, segurança social, entre outras;
- b) Definir metas claras e mensuráveis para cada área e indicadores garantindo que os objetivos sejam alcançados;
- c) Analisar as necessidades locais evitando desperdícios;
- d) Incluir a participação da sociedade no processo garantindo a transparência no uso dos orçamentos;
- e) Monitorar a avaliação de resultados;
- f) Otimizar os gastos na eficiência e na efetividade com o menor custo;
- g) Dentre outras.

Enfim, realizar despesas públicas, de maneira eficiente e focada nas demandas sociais, exige um equilíbrio entre as prioridades, planejamento e monitoramento. Para tanto, deve constar no orçamento público o valor estimado das receitas públicas. O art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF define sobre o regimento da matéria:

art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (BRASIL, LRF, 2000).

O intuito da LRF foi estabelecer um planejamento técnico necessário, estabelecendo de forma responsável um parâmetro de arrecadação, evitando mecanismos de subestimação ou de superestimação da receita.

O contingenciamento é um mecanismo previsto no art. 9º da Lei nº 101, de 2000 (LRF), que, ao dispor sobre mecanismo do contingenciamento, reforça o caráter discricionário de execução das despesas não obrigatórias, na medida em que permite ao Executivo limitar empenhos e movimentação financeira para compensar uma eventual frustração de receita no bimestre.

art. 9º se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

O mecanismo é utilizado pelos gestores públicos para o cumprimento das metas fiscais do exercício quando existir indícios de que não foi realizada a receita realizada no bimestre. Na prática, entendemos que o executivo se utiliza desse mecanismo para exercer a discricionariedade, ao excluir, o recurso contingenciado, do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira.

A discricionariedade do gestor público é expressa, claramente, no art. 9ª da LRF e, em um momento de frustração da receita poderá o gestor estabelecer contingenciamentos orçamentários. A LRF não ampara o contingenciamento, além do cumprimento das metas de resultado primário e nominal, em situações em que foi realizada a Receita, mas o executivo tem se utilizado de justificativas para realizar o mecanismo além os parâmetros legais da LRF. Vejamos o entendimento sobre a matéria e as justificativas apresentadas pelo executivo para o uso do recurso do contingenciamento, segundo o que informa Gontijo (2010):

[...] aumentos imprevistos nas despesas obrigatórias; Créditos extraordinários abertos sem a correspondente fonte financiadora; créditos adicionais abertos para cobrir despesa primária (com fonte financeira (superávit financeiro, por exemplo); pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores sem a correspondente receita de exercícios anteriores; e aumento do superávit primário após a aprovação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional (GONTIJO, 2010, p. 65).

Para o autor, as justificativas apresentadas pelo executivo excederiam a LRF “[...] Executivo tem obtido a “legalidade” de alguns desses atos por meio de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ao arrepio da LRF” (GONTIJO, 2010, p. 66, grifo do autor).



A matéria não se exaure e o art. 165, §10º da Constituição Federal prevê que “[...] a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 1988).

As despesas correntes estão classificadas nos grupos: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. As despesas de capital estão classificadas nos grupos: investimentos; inversões financeiras e amortização da dívida.

Por normativa da Lei do orçamento as despesas da categoria econômica (pessoal e encargos sociais) são despesas classificadas como não discricionárias e, portanto, assim definidas como despesas obrigatórias.

O orçamento, possível de ser contingenciado, refere-se a uma parcela inferior a 10% do orçamento e os gastos com as despesas obrigatórias (a exemplo dos gastos previdenciários e da folha de pagamento) não podem ser contingenciados sobrando as despesas consideradas discricionárias tanto para custeio (despesas classificadas como de manutenção: água, energia, telefonia, bolsas, auxílios diversos e outras) quanto para despesas de capital (obras, aquisições de bens patrimoniais, veículos, equipamentos em geral e outras). Portanto, as despesas de água, luz e serviços de limpeza, mesmo sendo imprescindíveis e obrigatórias para o gestor, pois garantem o funcionamento da máquina pública, não são de execução orçamentária obrigatória, podendo ser contingenciadas pelo executivo.

A distribuição orçamentária e, os critérios técnicos que estabelecem as diretrizes da distribuição de recursos, têm buscado a normatização e o planejamento da programação orçamentária dos órgãos. É importante que o governo conheça as suas receitas e suas despesas e se o orçamento está compatível com os totais dessas variáveis. Existem duas formas de ingressos das receitas nos cofres públicos: ingressos extraordinários que representam apenas entradas compensatórias, ou seja, são recursos financeiros de caráter temporário e não integram a LOA e os ingressos orçamentários que são previstos na LOA e representam a disponibilidades de recursos financeiros, para o erário, portanto, as receitas orçamentárias pertencem ao Estado e integram o patrimônio público, aumentando o saldo financeiro (ENAP, 2017, p. 5).

Se o orçamento contingenciado não for liberado, pelo governo, até o final do exercício de cada ano, converte-se em corte orçamentário, o que reforça a análise

apresentada pelo Jornal *El País*, citada no início desta seção. A Limitação orçamentária estabelecida pelo governo atinge as programações, aprovadas na LOA, considerando a meta fiscal prevista na LDO. Na análise do comportamento das receitas e das despesas é que são editados os decretos do governo, que tem o objetivo de estabelecer limites orçamentários para a movimentação e empenho das despesas e o pagamento das despesas empenhadas, e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores.

Entendemos que as justificativas apresentadas pelo executivo, nas ações de contingenciamentos, tem normatizado o efeito político e tem prejudicado o financiamento das atividades e a oferta dos serviços públicos (educação e saúde, dentre outros). O contingenciamento, nestes casos, funcionaria como uma negociação política em situações em que o governo contingencia, por meio de emendas à proposta orçamentária encaminhada anteriormente ao Congresso, o que tem acontecido é que o contingenciamento retarda a execução orçamentária convertendo-se em cortes, na programação, caso o equilíbrio financeiro previsto para o bimestre não se realize. Gontijo (2010) afirma que neste sentido:

[...] surgem propostas para a retirada da excessiva discricionariedade do Poder Executivo na fase da execução orçamentária. É a existência do contingenciamento que faz surgir o debate sobre o chamado orçamento obrigatório (GONTIJO, 2010, p. 69).

Analisamos que o contingenciamento somente deveria ocorrer em situações em que o governo não possa ter a exatidão de previsão orçamentária (a receita arrecada e o custo financeiro<sup>55</sup> da atividade do Estado no exercício não sejam possíveis) sendo necessário que haja o alinhamento entre o cronograma de arrecadação e o cronograma de execução orçamentária em consonâncias com ações efetivas que envolvam o planejamento e a programação orçamentária. Essas ações, entendemos, garantem a gestão fiscal responsável e o equilíbrio das contas públicas dos governos.

Os contingenciamentos e os cortes orçamentários têm influenciado diretamente o planejamento e a condução da educação superior no Brasil ou a sua retração traduzida na falta de políticas públicas educacionais na educação superior. Os

---

<sup>55</sup> O custo financeiro são as ações orçamentárias, os restos a pagar e o financiamento de créditos adicionais.

estudos nos levaram à análise dos documentos orçamentários analisados à luz dos Relatórios de Gestão da Reitoria da UFG. É o que veremos no próximo Capítulo.

## **CAPÍTULO IV- FATORES DO PROCESSO DE CONTINGENCIAMENTO E DO DESFINANCIAMENTO DE RECURSOS NA UFG**

Neste Capítulo, em um primeiro momento, apresentamos a UFG de acordo com a sua configuração e seus números, entendemos ser preâmbulo necessário para a apresentação dos aportes orçamentários recebidos e dos contingenciamentos e desfinanciamentos aplicados na UFG, analisados, também, à luz dos relatórios de gestão da UFG. Notamos uma evolução gradual dos cortes ao longo dos anos, que reforçaram a construção de uma política de austeridade e tem levado a educação à perda dos direitos educacionais do país representados nas ações dos governos de cunho neoliberal. Os fatores do contingenciamento e o desfinanciamento dos orçamentários têm influenciado diretamente o planejamento e a condução da educação superior no Brasil ou, a sua retração, traduzida na falta de políticas públicas educacionais na educação superior.

### **4.1. A Universidade Federal de Goiás: um pouco do processo histórico**

Nesta pesquisa tratamos do financiamento da educação superior pública brasileira no período de 2011 a 2022 e, de forma específica, na Universidade Federal de Goiás (UFG), caracterizando a situação atual encontrada e os problemas enfrentados nos últimos 12 anos, numa tentativa de responder aos desafios defrontados na atualidade da educação superior pública avaliados nesta Universidade.

A preocupação com o financiamento e com a manutenção de um sistema de educação público ou privado torna-se crucial no estudo das relações entre o Estado e as instituições educacionais superior que compõem um sistema que, hoje, somam 68 universidades federais.

Em breve histórico da criação da UFG, informado no site institucional da Universidade, verificamos que:

Datou-se do ano de 1959 a formulação de um projeto de criação da Universidade enviado posteriormente ao Congresso Nacional a partir do requerimento dos docentes das cinco escolas superiores de Goiânia: Faculdade de Direito, Faculdade de Farmácia e Odontologia, Escola de Engenharia; Conservatório de Música e a Faculdade de Medicina constituindo uma Comissão Permanente com a finalidade de Criação da Universidade do Brasil Central, presidida pelo professor Colemar Natal e Silva, então diretor da Faculdade de Direito (UFG, 2021, n.p).

Em conjunto com a Comissão Permanente informada, os estudantes goianos promoveram um movimento denominado de Frente Universitária Pró-Ensino Federal, pela criação de uma universidade pública no Estado de Goiás. O projeto dos professores foi acrescido de colaborações dos parlamentares goianos e da pressão dos estudantes, transformando-se em Lei no Congresso Nacional.

A página institucional da Secretaria de Comunicação da UFG (SECOM), Morais (2014) contextualiza os fatos que culminaram na transformação do projeto dos professores em Lei no Congresso Nacional.

Morais (2014), citando fatos informados pelo aluno Orlando Ferreira de Castro, aprovado no primeiro vestibular da Escola de Engenharia do Brasil Central, realizado no ano de 1954, informa que este aluno foi eleito presidente pelo Diretório Central dos Estudantes (DCE), no ano de 1958, e a partir das dificuldades financeiras enfrentadas, pelo curso de engenharia, entre elas, o não reconhecimento do curso da Escola de Engenharia pelo Ministério da Educação e Cultura, foi ao Rio de Janeiro na tentativa de reconhecimento do curso de engenharia. Paralelamente a este reconhecimento reportamos a fala do aluno sobre os acontecimentos que culminaram na criação de outra universidade no Estado, a Universidade Católica de Goiás (UCG) em 1959, são trechos da sua narração:

[...] a Faculdade de Farmácia e Odontologia, criada sob auspícios da Cúria Metropolitana e que funcionava desde 1948 no Pavilhão da Santa Casa de Misericórdia (onde é hoje o Centro de Convenções de Goiânia), também passava por entraves econômicos, por causa de desvios de verba, já que o dinheiro destinado à faculdade acabava nos cofres da Santa Casa. “O senador Dario Cardoso conseguiu uma verba federal de dois milhões e meio de cruzeiros, mas a Sociedade São Vicente de Paula era a mantenedora e a verba não chegou à faculdade”, acusa. “A Faculdade de Farmácia e Odontologia foi para a miséria”, completa. Enquanto isso, um projeto do arcebispo da Arquidiocese Goiânia, dom Fernando Gomes dos Santos, criava a Universidade Católica de Goiás, concretizada em 17 de outubro de 1959. “Havia o consenso de que eram necessárias seis instituições de ensino superior para a criação de uma universidade”, frisa o professor. Assim, a UCG foi fundada com os cursos de Enfermagem, Ciências Econômicas, Ciências Sociais, Filosofia, Faculdade Goiana de Direito e Escola Goiana de Belas Artes, que se tornaria o curso de Arquitetura e Urbanismo (CASTRO, 2014 *apud* MORAIS, 2014).

Castro (2014) continua com o seu relato e, informa a criação da Frente Universitária Pró-Ensino Federal em Goiás, juntamente com outros estudantes, responsáveis pelo movimento de criação da Universidade Federal no Estado.

Segundo Castro (2014) temia-se que o Congresso Nacional não aprovasse a criação de 02 universidades no Estado. Castro (2014) relata que:

[...] a confirmação da criação da Universidade Católica de Goiás originou a manifestação conhecida como O Enterro do Bispo, que simbolizou, na praça do Bandeirante, o sepultamento de dom Fernando. Segundo Orlando, foi um dos maiores movimentos populares de Goiás. “Os bispos mandavam na política de Goiás. E eles discriminavam as outras religiões. Nós chamamos os líderes maçons, evangélicos e espíritas e fizemos um grande enterro do bispo na Praça do Bandeirante. Representou uma reviravolta política”, afirma o professor. “Nesse dia, 21 de outubro de 1959, nós estudantes crescemos em prestígio e mandamos avisar que, se não fosse aprovada a criação da UFG, faríamos o enterro do congresso inteiro” (CASTRO,2014 n.p. *apud* MORAIS, 2014, grifos do autor).

Neste contexto, o projeto de criação da Universidade foi aprovado, em 14 de dezembro de 1960, abarcando a Faculdade de Direito de Goiás, Farmácia e Odontologia, Engenharia, o Conservatório de Música e a Faculdade de Medicina:

[...] no dia 14 de dezembro de 1960, foi criada a Universidade Federal de Goiás através da LEI N. 3.834-C, pelo então presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira, ocorrido em uma cerimônia na Praça Cívica em Goiânia, em 18 de dezembro de 1960. A aula inaugural aconteceu no dia 07 de março de 1961, no Teatro Goiânia. Ao longo dos seus 59 anos de história, a UFG diversificou e ampliou a sua atuação e com dados informados até o ano de 2021 e constava com 102 cursos de graduação presenciais e 22 mil estudantes, distribuídos em duas regionais: Goiás e Goiânia. Em Goiânia a universidade consta com o Câmpus Aparecida de Goiânia, o Câmpus Colemar Natal e Silva e o Câmpus Samambaia, e na Regional Goiás, na cidade de Goiás, a universidade oferece 7 cursos divididos em duas Unidades Acadêmicas Especiais. Além da graduação, oferece 78 cursos de pós-graduação *stricto sensu* entre mestrados, doutorados e mestrados profissionais, com mais de 4.200 alunos. A Universidade Federal de Goiás foi composta pelos Campi de Catalão e Jataí, desmembrados em 2018, com a criação das Universidades, Universidade Federal de Catalão (IFCAT) através da Lei 13.634, de 20 de março de 2018 e Universidade Federal de Jataí (UFJ) através da Lei Nº 13.635, de 20 de março de 2018 (BRASIL, UFG, 2021,n.p, grifos do autor).

Verificamos a importância da participação da sociedade civil mobilizada, por meio das suas organizações. Uma sociedade democrática auxilia nos debates e embates para as conquistas de direitos e superação dos desafios, sobretudo no modo de produção capitalista que aumenta, em certa medida, as diferenças sociais ampliando a exclusão social. A participação estudantil da UFG é exemplo desta articulação e participação da comunidade na sua gênese.

#### 4.2 Contexto organizacional da UFG a partir dos seus dados

Informamos que os dados institucionais que serão apresentados foram encontrados no painel de indicadores da Plataforma Analisa UFG e possuem natureza pública e de livre acesso. A Plataforma Analisa é um projeto desenvolvido conjuntamente pela Secretaria de Tecnologia e Informação (SeTI), por meio do Centro de Recursos Computacionais (CERCOMP), e a Secretaria de Planejamento, Avaliação e Informações Institucionais (SECPLAN) em colaboração das respectivas Pró-Reitorias institucionais. O projeto visou disponibilizar e integrar diversas bases de dados distintas em uma única plataforma com relatórios dinâmicos e atualizados diariamente de forma randômica, via sistema, intencionando aumentar a transparência e a participação social, possibilitando disponibilizar painéis com indicadores quantitativos, sociais e gerencias (UFG. ANALISA, 2023, n.p).

A Universidade Federal de Goiás (UFG) foi criada no dia 14 de dezembro de 1960 com a reunião de cinco escolas superiores que existiam em Goiânia: a Faculdade de Direito, a Faculdade de Farmácia e Odontologia, a Escola de Engenharia, o Conservatório de Música e a Faculdade de Medicina, essas escolas, hoje, estão localizadas no primeiro Campus da UFG denominado Campus Colemar Natal e Silva, numa extensão de 209.250,00 m<sup>2</sup>, localizado no setor Universitário, na cidade de Goiânia (UFG, S/D, n.p).

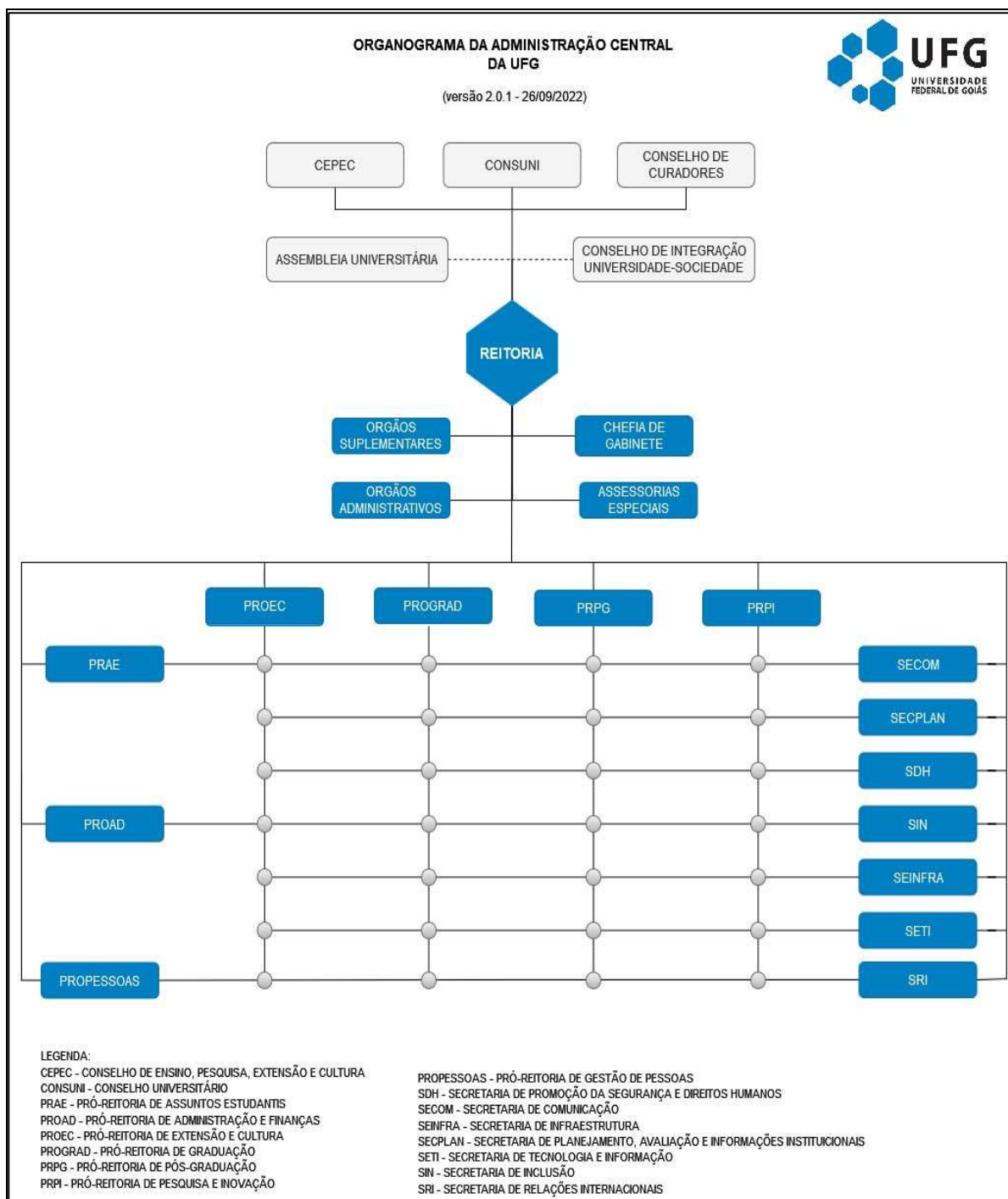
O segundo Campus criado foi denominado Campus Samambaia com uma estrutura de 190 mil metros quadrados de área construída, numa extensão total de 4.662.400 m<sup>2</sup> estando localizado no setor Itatiaia, também na cidade de Goiânia (UFG, 2022, n.p).

A UFG possui três campi no interior: Campus Aparecida de Goiânia na extensão de 500.000,00 m<sup>2</sup>, com 7400 m<sup>2</sup> área construída; Campus de Goiás na extensão de 8.480 m<sup>2</sup> e Campus de Firminópolis na extensão total de 5.133,90 m<sup>2</sup> (UFG, 2022, n.p):

A Administração central da UFG é constituída pela Reitoria e pelos Conselhos Universitário, de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura e de Curadores. É função da Reitoria administrar a Universidade e planejar seu futuro, ouvindo sempre a comunidade (interna e externa) através de seus órgãos representativos e de seus membros (UFG, 2010. p. 18).

A estrutura Administrativa da UFG está demonstrada no Infográfico 04.

## INFOGRÁFICO 04 – Organograma da Administração Central da UFG



Fonte: Organograma UFG. Disponível em: <https://app.diagrams.net/>. Acesso em: 07 dez. 2022.

A estrutura administrativa da UFG conta com: 07 Pró Reitorias: Pró Reitoria de Graduação (PROGRAD); Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PRPG); Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação (PRPI); Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEC); Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD); Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (ProPessoas) e a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE) e 07 Secretarias.



As Secretarias estão assim distribuídas: Secretaria de Comunicação (SECOM); Secretaria de Promoção da Segurança e Direitos Humanos (SDH); Secretaria de Planejamento e Avaliação e Informações Institucionais (SECPLAN); Secretaria de Relações Internacionais (SRI); Secretaria de Tecnologia e Informação (SeTI); Secretaria de Projetos Especiais (SPE) e Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) (UFG, 2022, n.p).

Os órgãos administrativos suplementares são: Hospital das Clínicas (HC); Centro de Referência em Oftalmologia (CEROF); Hospital Veterinário (HV); Sistema de Bibliotecas (SIBI); Museu Antropológico (MA); Centro Editorial e Gráfico (CEGRAF); Centro Integrado de Aprendizagem em Rede (Ciar); Planetário; Rádio Universitária e a Unidade de Conservação (UC). Estes órgãos são constituídos por meio de resolução do CONSUNI e possuem Conselhos Deliberativos ou Consultivos, conforme definido nos seus regimentos internos (UFG, 2020, p.16).

Os órgãos administrativos estão assim definidos: Centro de Gestão Acadêmica (CGA); Centro de Seleção (CS); Centro de Informação, Documentação e Arquivo (CIDARQ); Centro de Recursos Computacionais (CERCOMP); Coordenação de Transferência e Inovação Tecnológica (CTIT); Departamento de Compras (DCOM); Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF); Diretoria de Acompanhamento e Desenvolvimento de Pessoas (DAD); Diretoria de Administração de Pessoas (DAP) e Diretoria Financeira de Pessoas (DFP). Estes órgãos possuem funções técnicas, científicas e culturais (UFG, 2020, p. 17).

A Reitoria conta também com o apoio de Comissões Especiais como: Comissão de Ética da UFG (CE/UFG); Comissão de Ética em Pesquisa (CEP); Comissão de Ética no Uso de Animais (CEUA); Comissão de Ética do Hospital das Clínicas (CE/HC); Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (COPAD); Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD); Comissão Própria de Avaliação (CPA) e Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (CIS-PCCTAE) (UFG, 2020, p. 18).

As unidades acadêmicas são: Centro de Ensino e Pesquisa aplicada à Educação - CEPAE; Escola de Agronomia – EA; Escola de Engenharia Civil e Ambiental – EECA; Escola de Engenharia Elétrica, Mecânica e de Computação – EMC; Escola de Música e Artes Cênicas – EMAC; Escola de Veterinária e Zootecnia – EVZ; Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas – FACE; Faculdade de Informação e Comunicação – FIC; Faculdade de Filosofia –

FAFIL; Faculdade de Nutrição – FANUT; Faculdade de Artes Visuais – FAV; Faculdade de Ciências Sociais – FCS; Faculdade de Direito – FD; Faculdade de Educação – FE; Faculdade de Educação Física e Dança – FEFD; Faculdade de Enfermagem – FEN; Faculdade de Farmácia – FF; Faculdade de História – FH; Faculdade de Letras – FL; Faculdade de Medicina – FM; Faculdade de Odontologia – FO; Instituto de Ciências Biológicas – ICB; Instituto de Estudos Socioambientais – IESA; Instituto de Física – IF; Instituto de Matemática e Estatística -IME; Instituto de Informática – INF; Instituto de Patologia Tropical e Saúde Pública – IPTSP; Instituto de Química – IQ (UFG, 2022, n.p).

Integram a estrutura da UFG quatro campi: Campus Caldas Novas, na cidade de Caldas Novas; Campus Firminópolis, na cidade de Firminópolis; Câmpus Aparecida de Goiânia, na cidade de Aparecida de Goiânia- Faculdade de Ciências e Tecnologia - FCT (Unidade Acadêmica Especial) e o Câmpus Goiás, na cidade de Goiás - Unidades Acadêmicas Especiais: Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, (UFG, 2022, n.p).

A UFG possui 104 cursos de Graduação (desses 101 cursos na modalidade presencial e 03 na modalidade EAD). Na porcentagem assim informada: 97,12% na modalidade presencial e 2,88% na modalidade EAD. Os cursos na modalidade EAD são: Artes Visuais (Licenciatura); Biblioteconomia (Bacharelado) e, Matemática (Licenciatura). Todos na cidade de Goiânia (UFG, ANALISA, 2022, n.p).

Os cursos estão distribuídos por campus na proporção de: 72,28% Campus Samambaia; 15,84% Campus Colemar Natal e Silva (ambos na cidade de Goiânia); 7,92% no Campus da cidade de Goiás e 3,96 % no Campus de Aparecida de Goiânia, na cidade de Aparecida de Goiânia (UFG, ANALISA/UFG, 2022) e, estão separados por grau acadêmico. São: 76 cursos com o grau acadêmico de Bacharelado presencial; 27 cursos de Licenciatura presencial; 01 curso de bacharelado a distância e 01 curso de Psicologia com grau acadêmico de bacharelo e licenciatura na modalidade presencial (UFG.ANALISA, 2023, n.p).

No momento da realização desta pesquisa, em dezembro de 2022, 19.671 estudantes estavam matriculados, 1.322 estudantes estavam com as matrículas trancadas e 28 estudantes estavam na condição de mobilidade<sup>56</sup> (UFG.ANALISA,

---

<sup>56</sup> O PMI (Programa de Mobilidade Interna) permite que estudantes da graduação da UFG estudem em outra regional por um ou dois semestres letivos, em solicitação única. As regionais participantes

2022, n.p). Informamos que a plataforma ANALISA é alimentada por relatórios dinâmicos que são atualizados de forma automática, portanto, as alterações e atualização da plataforma são diárias.

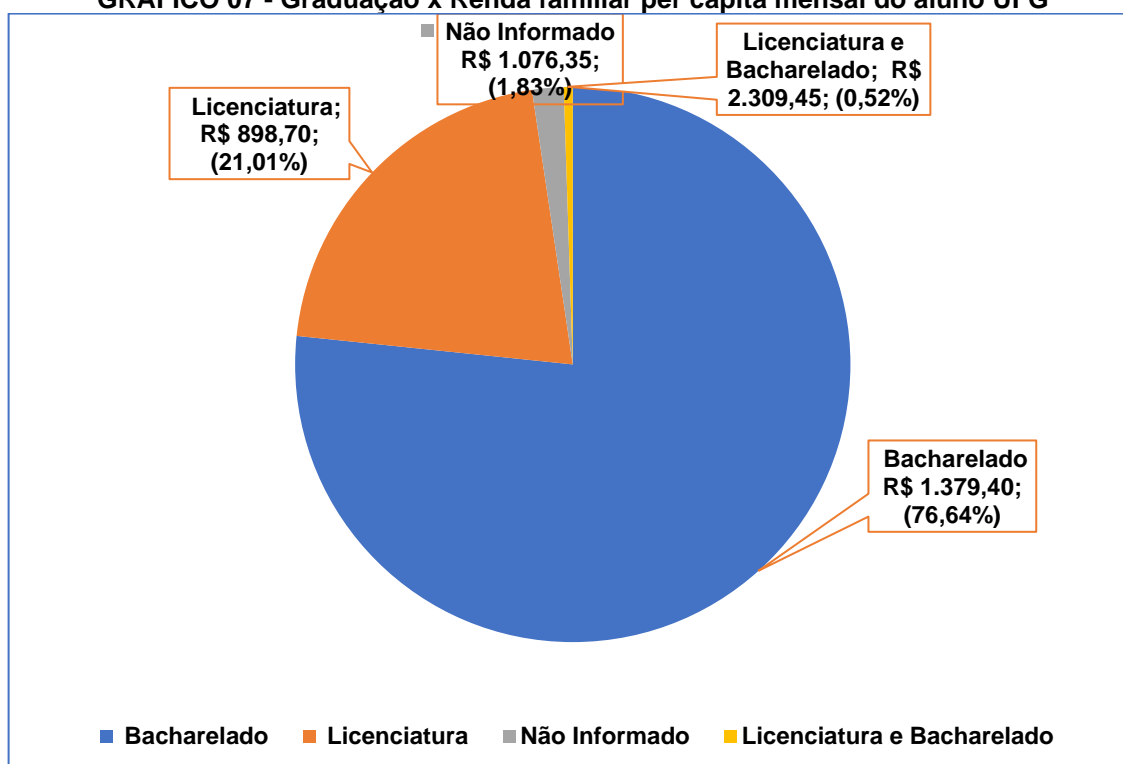
Na avaliação do perfil socioeconômico dos estudantes de graduação, por grau acadêmico da UFG, e no comparativo com a renda per capita mensal familiar informada, foi informado:

- a) Para o total de 16.352 estudantes da graduação, para o grau acadêmico de bacharelado, 76,64%, com renda mensal per capita média familiar de R\$ 1.379,40 (mil trezentos e setenta e nove reais e quarenta centavos);
- b) Para o total de 4.482 estudantes, para os cursos de grau acadêmico de licenciatura, 21,01%, com renda mensal per capita média familiar apresentada de R\$ 898,70 (oitocentos e noventa e oito reais e setenta centavos);
- c) Para o total de 391 estudantes, que não declararam grau acadêmico cursado, 1,83%, com renda mensal per capita média familiar de R\$ 1.076,35 (mil, setenta e seis reais e trinta e cinco centavos) e
- d) Para o total de 111 estudantes, que declararam cursarem a graduação para os graus acadêmicos de bacharelado e licenciatura, 0,52%, com renda mensal per capita média familiar de R\$ 2.309,45 (dois mil, trezentos e nove reais e quarenta e cinco centavos).

A Plataforma Analisa apontou que 49% dos estudantes da UFG estão classificados entre a faixa de 0 a 1,5 salários mínimos, com renda mensal per capita média familiar de R\$ 1.285, 35 (mil, duzentos e oitenta e cinco reais e trinta e cinco centavos).

O Gráfico 07 traz os dados apontados pela Plataforma (UFG, ANALISA, 2023, n.p). Estes dados indicam que um grande número de estudantes da Universidade se enquadra na faixa de menor poder aquisitivo.

GRÁFICO 07 - Graduação x Renda familiar per capita mensal do aluno UFG



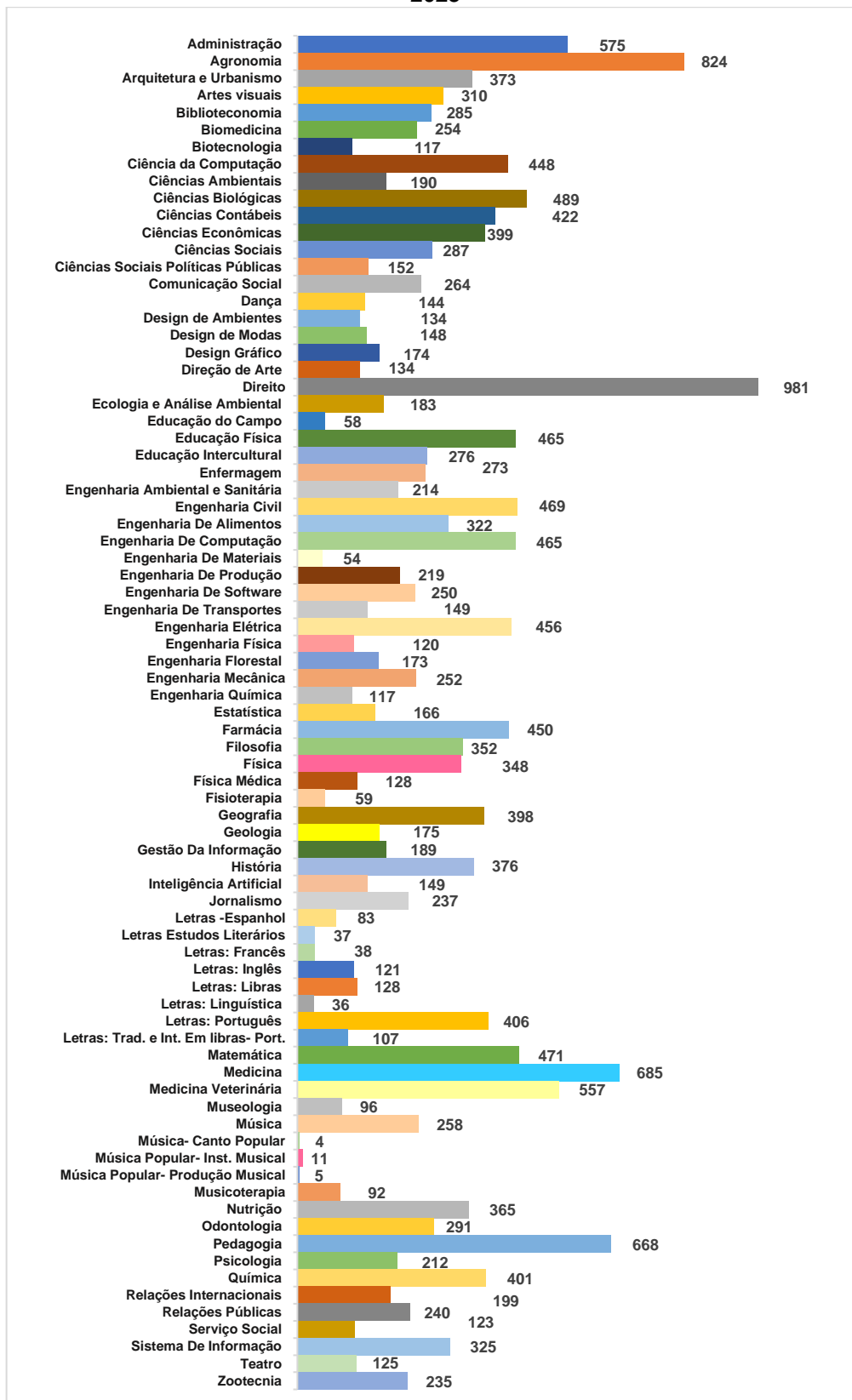
Fonte: Dados apresentados no Sistema Analisa UFG e sistematizados pela autora. Relatórios Dinâmicos. Disponível em: <https://analisa.ufg.br/p/32229-graduacao>. Acesso em: 21 abr. 2023.

Ao realizar a comparação, por curso de graduação, a maior renda per capita média familiar foi verificada no curso de Direito R\$ 2.048,20 (dois mil, quarenta e oito reais e vinte centavos) num total de 677 estudantes respondentes e a menor renda per capita média familiar foi verificada no curso da Unidade Acadêmica Especial de Ciências Humanas – Campus Goiás R\$ 522,50 (quinhentos e vinte e dois reais e cinquenta centavos), no total de 107 estudantes respondentes (UFG. ANALISA, 2022, n.p).

Em análise dos cursos de graduação, o curso de Direito, aparece com o maior número de alunos, 981 e o curso de Música – Canto Popular com o menor número de alunos matriculados, com 04 alunos, conforme Gráfico 08.

Importante informar que os alunos matriculados transitam em disciplinas comuns de diferentes cursos com a finalidade de integralização curricular, podendo em alguns períodos, o número de alunos matriculados ser maior ou menor de acordo com as disciplinas ofertadas.

**GRÁFICO 08 - Números de alunos matriculados por curso presencial de Graduação na UFG-2023**

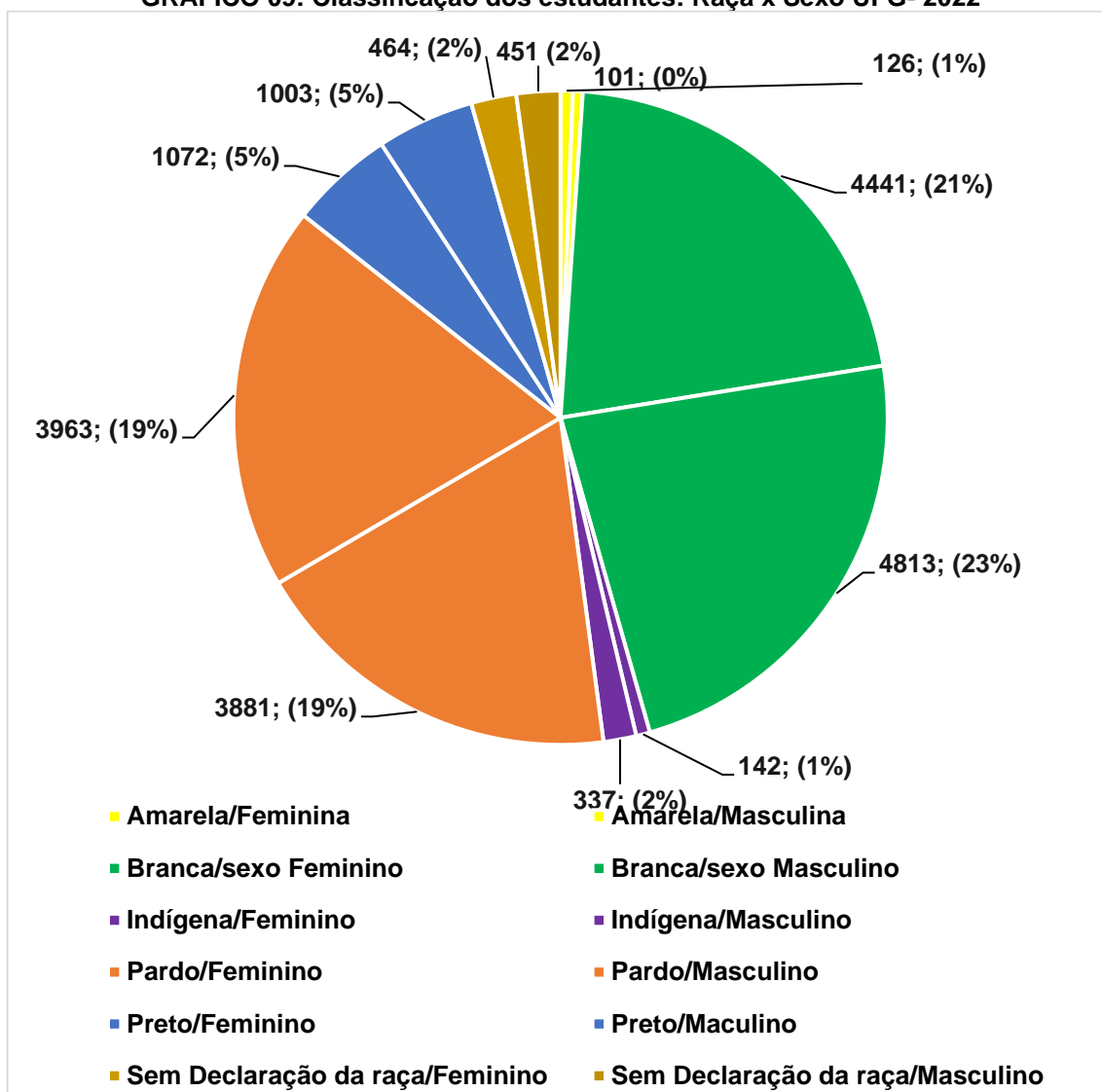


Fonte: Dados disponíveis no Sistema Análisa da UFG e sistematizados pela autora. Disponível em 27.ago.2023.

Do total de alunos da UFG, em 2023, 13.540 foram alunos egressos do ensino médio de escolas públicas, destes, com renda per capita média familiar de 1,04 salários mínimos e 10.166 foram alunos egressos de escolas privadas, destes, com renda per capita média familiar de 1,53 salários mínimos (UFG, ANALISA, 2023, n.p). Outra informação importante que reforça a função social da universidade federal, em ser lócus de formação continuada aos estudantes oriundos da rede pública.

Quanto à raça, declarada pelos estudantes, o total de 9254 se declararam brancos (desse total, 4441 mulheres); o total de 7844 se declararam pardos (deste total, 3881 mulheres); o total de 2075 se declararam pretos (deste total, 1072 mulheres); o total de 479 se declaram indígenas (deste total, 142 mulheres); 227 se declaram amarelos (deste total, 126 mulheres) e o total de 915 não se declararam (deste total, 464 mulheres) (UFG.ANALISA, 2022, n.p). Dados apresentados no Gráfico 09.

GRÁFICO 09: Classificação dos estudantes: Raça x Sexo UFG- 2022



Fonte: Dados apresentados no Sistema Analisa UFG, e sistematizados pela autora. Relatórios Dinâmicos. Disponível em: <https://analisa.ufg.br/p/32229-graduacao>. Acesso em: 21 abr. 2023.

Quanto à classificação, por sexo, o total de 10.150 se declararam mulheres e o total de 10.690 se declararam homens. A média de idade, dos alunos, é de 21 anos (total de 2.763), seguida da idade de 19 anos (total de 2.128) e 24 anos (total de 1.534) (UFG.ANALISA, 2022, n.p).

Os projetos de internacionalização dos alunos apresentam os seguintes números para estudantes estrangeiros de graduação: O total de 972 alunos matriculados em 70 cursos em 59 países. Destes cursos, 774 alunos na modalidade presencial e 198 alunos na modalidade à distância (UFG.ANALISA, 2022, n.p).

A Pós-graduação conta com: 65 programas em 104 cursos (61 mestrados e 43 doutorados). Destes, 50% dos cursos são de mestrado acadêmico, 8,65% de Mestrado Profissional e 41,35% de Doutorado. A modalidade presencial para os

curso de pós graduação é de 99,04% e apenas 0,96% na modalidade semipresencial (UFG.ANALISA, 2022, n.p).

A Tabela 06 apresenta os cursos de Pós-graduação, classificados em ordem alfabética, por área de estudo e conceitos.

**TABELA 06 – Cursos de Pós-graduação classificados: por área de estudos e conceitos na UFG**

<b>CURSOS</b>	<b>CONCEITOS</b>
Administração (ADM)	4
Administração Pública (Profiap- APP)	3
Agronegócio (AGR)	4
Agronomia (AGRG)	5
Antropologia Social (ASO)	5
Arte e Cultura Visual (ACV)	4
Artes da Cena (ACE)	3
Assistência e Avaliação da Saúde (AAS)	3
Biodiversidade Animal (BAN)	4
Biologia da Relação Parasita Hospedeiro (BRPH)	5
Biotecnologia e Biodiversidade (BBI)	4
Ciência Animal (CAN)	5
Ciência da Computação (CCO)	4
Ciência da Computação Conv. UFMS/UFG (CCOC)	4
Ciência e Tecnologia de Alimentos (CTA)	4
Ciência Política (CPO)	4
Ciências Ambientais (CAM)	6
Ciências Biológicas (CBI)	5
Ciências Contábeis (CCON)	4
Ciência da Saúde (CSA)	4
Ciência Farmacêutica (CFA)	4
Ciências Fisiológicas (CFI)	5
Comunicação (COM)	4
Direito Agrário (DAG)	4
Direito e Políticas Públicas (PPG-DPP)	4
Direitos Humanos (DHU)	4
Ecologia e Evolução (EEV)	7
Economia (ECO)	3
Educação (EDUG)	5
Educação em Ciência e Matemática (ECM)	4
Educação Física (EDF)	3



Educação Física em Rede (EDFR)	3
Enfermagem (ENF)	5
Engenharia Ambiental e Sanitária (EAS)	3
Engenharia de Produção (EPRA)	3
Engenharia Elétrica e de Computação (EECM)	4
Engenharia Mecânica (MEC)	Em Avaliação
Engenharia Química (EQUI)	3
Ensino de História (HISR)	5
Ensino na Educação Básica (ENEB)	4
Ensino na Saúde (ENS)	4
Filosofia (FIL)	5
Física (FIS)	6
Genética e Biologia Molecular (GBM)	4
Genética e Melhoramento de Plantas (GMP)	5
Geografia (GEOG)	6
Geotecnia, Estruturas e Construção Civil (GECC)	4
História (HISG)	6
Inovação Farmacêutica (IFA)	4
Letras e Linguística (LLI)	6
Matemática (MAT)	5
Matemática em Rede (MRE)	5
Medicina Tropical E Saúde Pública (MTSP)	6
Nanotecnologia Farmacêutica (NFA)	4
Nutrição e Saúde (NSA)	4
Odontologia (ODO)	5
Performances Culturais (PEC)	4
Projeto e Cidade (PCI)	4
Psicologia (PSI)	3
Química (QUIG)	6
Saúde Coletiva (SCO)	4
Sociologia (SOC)	4
Zootecnia (Zoo)	4

Fonte: Dados disponibilizados no Sistema Analisa e sistematizados pela autora. Disponível em: <https://analisa.ufg.br/p/32230-pos-graduacao>. Acesso em: 15 abr. 2023.

A UFG contava, no ano de 2022, com 588 projetos de pesquisa totalizando 1039 estudantes (destes: 538 bolsistas e 500 não bolsistas) e 552 orientadores.

A pesquisa está distribuída na porcentagem de grande área de conhecimento:

a) Ciências da saúde (18%);

- b) Ciências exatas e da terra (15%);
- C) Áreas agrárias (15%);
- d) Engenharias (10%);
- e) Ciências Humanas (14%);
- f) Ciências Biológicas (10%);
- g) Ciências Sociais Aplicadas (9%);
- h) Linguísticas, Letras e Artes (8%) (UFG, ANALISA, 2022, n.p).

As ações de extensão da UFG estão concentradas nos 25 Estados da Federação, em 249 municípios, totalizando 1.042 estudantes em projetos na condução de andamento.

A quantidade de bolsistas informada, foi de 435 bolsistas. São 1.851 ações de extensão, na condição de andamento, com 15.878 membros e, um público atendido de 1.911.397, no ano de 2022. A equipe está constituída em porcentagem de servidores docentes 68,05% para 31,95% técnicos. Se classificadas, por tipo de atendimento as ações de extensão, estão totalizados: 1193 Projetos, 359 eventos, 104 prestações de serviços e 49 programas realizados (UFG, ANALISA, 2022).

A UFG conta com o total de 4.368 servidores efetivos (destes: 2252 mulheres e 2145 homens). A Tabela 07 explana os números dos servidores classificados por: quadro funcional e formação. Registramos, o fato, que 31 servidores não foram classificados, no Sistema Analisa. Dessa forma, não foram somados a Tabela 07.

**TABELA 07 – Classe funcional x formação – Servidores efetivos da UFG- 2022**

<b>Servidores docentes e técnicos administrativos classificados por classe funcional/formação</b>	<b>Total</b>
Docentes: Magistério superior (Doutorado)	1733
Docentes: Magistério Superior: Mestrado	211
Docentes: Magistério Superior: Especialização	19
Docentes: Magistério Super Graduação	6
Docentes: Magistério Superior Substituto (Doutorado)	14
Docentes: Magistério Superior Substituto (Mestrado)	99
Docentes: Magistério Superior Substituto (Especialização)	11
Docentes: Magistério Superior Substituto (Graduação)	4
Docentes: Ensino Básico técnico/tecnológico (Doutorado)	8
Docentes: Magistério Superior Visitante (Doutorado)	11
Docentes: Titular Livre Magistério Superior	4
Técnicos Administrativo Nível B (Mestrado)	1
Técnicos Administrativos Nível B (Desconhecido)	29
Técnicos Administrativos Nível C (Desconhecido)	19

Técnicos Administrativos Nível C (Ensino Médio)	49
Técnicos Administrativos Nível C (Graduação)	26
Técnicos Administrativos Nível C (Especialização)	59
Técnicos Administrativos Nível C (Mestrado)	15
Técnicos Administrativo Nível D – Desconhecido	136
Técnicos Administrativo Nível D - Ensino Médio	27
Técnicos Administrativos Nível D- Graduação	230
Técnicos Administrativos Nível D- Especialização	637
Técnicos Administrativos Nível D- Mestrado	176
Técnicos Administrativos Nível D- Doutorado	56
Técnicos Administrativos Nível E- Desconhecido	20
Técnicos Administrativos Nível E- Graduação	19
Técnicos Administrativos Nível E – Especialização	276
Técnicos Administrativos Nível E- Mestrado	306
Técnicos Administrativos Nível E – Doutorado	136
<b>Total</b>	<b>4337</b>

Fonte: Dados disponibilizados pelo Sistema Analisa e sistematizados pela autora. Disponível em: <https://analisa.ufg.br/p/32232-servidores>. Acesso em: 14 dez. 2022.

Se classificados, por média de idade, a maior faixa de idade dos servidores apresentou-se com 40 anos (166) seguido de 59 anos (149) e 39 anos (144) (UFG ANALISA, 2022, n.p).

A Tabela 08 traz a explanação da classificação dos empregados terceirizados por áreas de trabalho e funções contratadas.

**TABELA 08 – Empregados terceirizados UFG- classificados por áreas de trabalho/funções-2022**

<b>Empregados Terceirizados: Classificados por áreas de trabalho/funções</b>	<b>TOTAL</b>
Agentes de Portaria	12
Almoxarifes	6
Analista de Redes e de Comunicação de Dados	1
Auxiliares de Limpeza (separados por áreas não insalubres)	169
Auxiliares de Limpeza (separados por áreas Insalubres)	27
Carregadores	8
Coordenador Executivo	1
Editor de Texto	1
Eletricistas	35
Encanadores	3
Encarregado de Obras	2

Encarregados da limpeza	5
Impressor de corte e vinco/operador gráfico de corte e vinco de impressão	1
Impressor Offset	3
Marceneiros	3
Motoristas	13
Operador de Sistema de Prova (analógico e digital)	1
Pedreiros	6
Pintor	2
Recepcionistas	31
Revisores de Texto	3
Serralheiro	5
Servente de obras	5
Sub encarregados de Escritório	30
Supervisor de Almojarifado	3
Supervisor de manutenção eletromecânica, Industrial, Comercial e Predial	1
Supervisor de montagem e instalações Eletroeletrônicas	1
Técnico de Manutenção de Mecatrônica	1
Técnico em Secretariado	5
Vigilantes	149
<b>TOTAL</b>	<b>533</b>

Fonte: Dados disponibilizados nos Processos e Contratos SEI e sistematizados pela autora. Dados Públicos (2023)<sup>57</sup>.

O valor total anual dos contratos de terceirizados em 2022, foi de R\$ 28.205.585,54 (vinte e oito milhões, duzentos e cinco mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e cinquenta e quatro centavos (UFG-SEI, 2022, n.p). A lógica da terceirização de serviços, nas instituições públicas, indicada como necessária e apropriada pela teoria neoliberal chegou nas universidades. Observamos que dos 4.368 servidores efetivos da UFG (considerando professores e técnicos/administrativo), 533 são terceirizados, correspondendo a 12,20% do total. Se, considerarmos apenas os

<sup>57</sup> Processo nº: 23070. 037556/2022-47, Contrato: 522/2022; Processo: 23070. 030660/2021-10, Contrato: 529/2022; Processo nº. 23070.047923/2019-15, Contrato 528/2020; Processo: 23070.018049/2021-23, Contrato: 715/2021; Processo: 23070. 06763/2022-50, Contrato: 356/2022; Processo: 23070.057527/2021-11, Contrato: 482/2022, 2023, n.p). Processo: 23070.030793/2020-15, Contratos: 276/2022 e 278/2022). Disponível em: Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Acesso em: 18 abr. 2023.

servidores efetivos técnicos/administrativos, o percentual de terceirização na UFG sobe para 23,70%. Há que se acompanhar este movimento nos próximos anos, tendo em vista a tendência em substituir os cargos em vacância por contratos terceirizados.

#### 4.3 Aportes orçamentários recebidos e contingenciamentos aplicados na UFG: Uma análise temporal de 2011 a 2022

O orçamento público é um instrumento de gestão. No Brasil o orçamento público reveste-se de diversas formalidades legais e de previsão constitucional e é, peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas indicando, à sociedade, as prioridades definidas pelo governo nas políticas públicas como os gastos com a saúde, com a educação e a segurança pública.

O orçamento federal é constituído de três partes: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas controladas pela União. No orçamento fiscal estão incluídas as despesas dos Poderes Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), Executivo (Presidência, Ministérios e outros órgãos), Judiciário (Fóruns e Tribunais), do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, além dos gastos com pagamento e da dívida pública. O orçamento da seguridade social contém as despesas com previdências, saúde e assistência social e, o orçamento de investimento das empresas controladas pela União e engloba os investimentos das empresas em que a União, direta e indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que não necessitam de recursos fiscais para manter ou ampliar suas atividades, citamos como exemplo: Banco do Brasil, Petrobrás, Eletrobrás etc. (BRASIL.ORÇAMENTO CIDADÃO. 2021, p. 6).

A atividade orçamentária dos governos influencia o curso da economia, seja na condução da política monetária, seja na administração de empresas estatais ou na regulamentação dos mercados privados. É possível definir a função dos orçamentos em três tipos: alocativa, distributiva e estabilizadora (ENAP. 2014, p. 6).

Em uma análise resumida, o governo exerce a sua função alocativa quando prioriza o desenvolvimento de um setor em preterimento de outro (por exemplo: no caso de optar por realizar investimentos em setores de energia, pode priorizar os projetos de construção de linhas de transmissão). A escolha governamental define a alocação de recursos substanciais nas áreas definidas como prioritárias pelo governo.

A função distributiva ou redistributiva estaria retratada quando o governo investe em determinadas regiões e, em projetos específicos, como por exemplo, os que visam o atendimento de classes sociais menos favorecidas, definindo o financiamento dos recursos (estabelecendo a cobrança de impostos de características progressivas a serem usados no desenvolvimento de determinada política pública). E, por último, a função estabilizadora está relacionada às escolhas orçamentárias na busca pela estabilidade econômica em ações que buscam o equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio ou, ainda, o pleno emprego dos recursos econômicos (ENAP. 2014, p. 6-7).

Historicamente, tem se notado que os governos têm buscado regular a discricionariedade na destinação dos recursos públicos, levando a análise de que o orçamento está intimamente ligado à ideia de controle. Os novos arranjos entre Estado e a sociedade definem momentos de transição política ou mesmo as características legais do orçamento que envolvem a definição da sua concepção (ENAP. 2014, p. 7).

Na elaboração do orçamento público tanto as receitas quanto as despesas são classificadas em primárias e financeiras. As receitas primárias correspondem em sua maior parte aos tributos arrecadados e às despesas primárias correspondem aos gastos do governo para prover os serviços públicos à sociedade. A manutenção das universidades é um exemplo das despesas primárias. Já as receitas e as despesas financeiras se originam em sua maior parte, pelos empréstimos e quando o governo realiza o pagamento das dívidas (BRASIL.ORÇAMENTO CIDADÃO, 2021, p. 10).

O modelo orçamentário brasileiro foi definido na Constituição Federal e compõem-se dos PPA, da LDO e da LOA.

Na definição das receitas públicas quanto a categoria econômica elas podem ser classificadas como: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício e aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral tem efeito positivo sobre o patrimônio líquido. O parágrafo 1º do art. 11 da Lei 4.320/1964 assim classifica as receitas correntes:

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (BRASIL, 1964).

Diferente das receitas correntes as receitas de capital aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, mas não provocam efeito sobre o patrimônio líquido. As receitas de capital estão assim classificadas nos termos do parágrafo 2º do art. 11 da Lei 4.320/1964:

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

Ainda de acordo com a natureza econômica as receitas correntes e de capital podem ser classificadas como receitas de operações intraorçamentárias. Essas receitas não representam nova entrada de recursos nos cofres públicos do órgão, mas representam o remanejamento de receitas entre os órgãos da administração pública, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social dentro do mesmo ente federativo (BRASIL. MANUAL TECNICO DE ORÇAMENTO. 2022, p.21).

Todas as despesas, com impacto primário, salvo algumas exceções, do orçamento da União foram limitadas pelo teto dos gastos (EC 95). Estão nesta listagem as despesas com a saúde e a educação.

Buscamos nos Relatórios de Gestão da UFG, de domínio público, na análise feita pelos gestores, nos artigos, nas reportagens divulgadas na mídia, informações dos governos, nas justificativas apresentadas na condução dos cortes, as consequências apontadas e apresentadas no processo contínuo de redução dos orçamentos das UFS.

O recorte temporal procura trazer implicações dos contingenciamentos ocorridos na UFG nesse período. A pesquisa buscou informações da dotação autorizada LOA na UFG, onde foram apresentados questionamentos referentes aos dados do orçamento, através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Fala.BR, desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU), do Governo Federal, em atendimento ao que preceitua a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, que trata do acesso de informações públicas e na observância ao princípio constitucional da publicidade e da divulgação de informações de interesse público no qual baseia-se esta pesquisa. A manifestação foi registrada no sistema na data 20 de

abril de 2023 às 17:18:00 com o número: 23546.035033/2023-11 e, consideramos respondida de forma parcial pela UFG, no dia 12 de maio de 2023 às 10:56.

Os questionamentos foram sistematizados no formato de perguntas que foram apresentadas mediante os instrumentos de pesquisa: questionário e tabelas: (09, 10 e 11). Os dados foram buscados no painel do orçamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e tem natureza pública.

As perguntas, no formato de questionário, totalizando 03, que destacamos:

Verificamos que os valores empenhados, se comparados aos valores autorizados pela LOA entre os anos 2011 a 2022, são menores. Perguntamos: Em qual natureza de despesas estes valores se encaixam? Preencher Tabela 2.

1) Quais o(s) motivo(s) do valor da dotação autorizada não ter sido empenhada na sua totalidade? Assine a/s opção/ões:

- contingenciamento
- desbloqueio de recurso sem prazo hábil para empenho
- problemas na fase de execução (licitações)
- outros, detalhar

Qual razão é a mais observada no período? Favor informar ano a ano

2) Mediante o acompanhamento do orçamento da UFG pode-se afirmar que houve contingenciamento de recursos?

- Sim  Não

3) Em caso de bloqueio do recurso, houve desbloqueio a cada ano? Em caso afirmativo, quando o desbloqueio ocorreu? Preencher Tabela 3

Para melhor análise dos valores, anexamos Tabelas, para serem preenchidas, com bases em dados obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

A UFG encaminhou a resposta, na data de 12 de maio de 2023, via plataforma Fala.BR que trazemos na íntegra:

[...] Em atenção questionamento do presente pedido de informação, verificou-se que as informações requisitadas exigem uma análise de diversas contas contábeis, ou seja, não são dados disponíveis nos sistemas contábeis. Assim não é possível atender o pedido dado o período extenso exigido e a interpretação requerida. A tabela 2 foi preenchida, além de constar no arquivo anexo nova aba com informações dos valores da divergência entre os valores autorizados e empenhados por grupo de despesa. Quanto aos cortes e/ou contingenciamentos é sabido que ocorrem há muitos anos, porém não há nenhuma conta que registra este valor, assim seria necessário analisar todas as liberações de limites orçamentários ao longo do ano e confrontar essa



informação com as dotações autorizadas.

...

1) Quais o(s) motivo(s) do valor da dotação autorizada não ter sido empenhada na sua totalidade? Assine a/s opção/ões:

**(x) contingenciamento**

desbloqueio de recurso sem prazo hábil para empenho

problemas na fase de execução (licitações)

outros, detalhar: \_\_\_\_\_

...

2) Mediante o acompanhamento do orçamento da UFG pode se afirmar que houve contingenciamento de recursos?

**(x) Sim**

Não

...

3) Em caso de bloqueio do recurso, houve desbloqueio a cada ano? Em caso afirmativo, quando o desbloqueio ocorreu? Preencher Tabela 3

**Pedido demanda análise de dados [...]** (BRASIL. UFG. FALA.BR, 2023, p.02, grifos nossos).

Quando questionamos sobre qual (is) motivo (s) do valor de dotação não ter sido empenhada na sua totalidade, a UFG confirma a hipótese de **contingenciamento (pergunta 1)** reforçando a afirmativa **de que houve contingenciamento de recursos no período da pesquisa (2011 a 2022)**.

As Tabelas: 09, 10 e 11 foram enviadas junto ao questionário à UFG, como anexos ao questionário aplicado, via plataforma Fala.BR.

**TABELA 09- Dotação atual e empenhada- UFG – (2011-2022)**

	Dotação Atual	Empenhado	Diferença entre: Dotação e Empenho
<b>Exercícios/Anos</b>			
2011	708.924.056,00	697.902.392,00	<b>11.021.664,00</b>
2012	765.584.914,00	744.104.274,45	<b>21.480.639,55</b>
2013	898.104.362,00	882.217.795,72	<b>15.886.566,28</b>
2014	1.025.925.404,00	960.976.707,58	<b>64.948.696,42</b>
2015	1.091.481.719,00	1.012.828.727,45	<b>78.652.991,55</b>
2016	1.112.852.831,00	1.106.729.091,57	<b>6.123.739,43</b>
2017	1.219.394.763,00	1.211.368.122,09	<b>8.026.640,91</b>
2018	1.312.571.402,00	1.277.087.123,99	<b>35.484.278,01</b>

2019	1.321.754.554,00	1.287.784.342,09	<b>33.970.211,91</b>
2020	1.286.425.793,00	1.267.078.687,94	<b>19.347.105,06</b>
2021	1.202.942.026,00	1.169.024.759,00	<b>33.917.267,00</b>
2022	1.208.632.562,00	1.201.078.932,79	<b>7.553.629,21</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP. Sistematizados pela autora. Disponíveis em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/paineldoorcamento>. Acesso em: 20.abr.2023.

Os dados apontados, na Tabela 09, intencionaram apresentar, para a UFG, a diferença encontrada entre os valores da dotação autorizada e orçamento empenhado pela Universidade.

A partir da diferença, apontada na Tabela 09, elaboramos a Tabela 10, para conhecermos os valores contingenciados de recursos, de forma individualizada e, por grupos para as despesas de custeio e capital da UFG.

Em resposta, aos dados da Tabela 9, a Universidade manifestou-se na afirmação do contingenciamento de recursos, mas não informou a totalização dos recursos contingenciados de forma individualizada. Dessa forma, as informações orçamentárias questionadas para os grupos de despesas custeio e investimentos não foram respondidas. Na justificativa, a Universidade informou “[...] que as informações requisitadas exigem uma análise de diversas contas contábeis, ou seja, não são dados disponíveis nos sistemas contábeis. Assim não é possível atender o pedido dado o período extenso exigido e a interpretação requerida [...]” ((BRASIL. UFG. FALA.BR, 2023, p.2).

**TABELA- 10 – Diferença entre dotação autorizada e empenho- UFG (2011-2022)**

	Diferença entre: Dotação e Empenho	Custeio	Investimento
<b>Total</b>	<b>336.414.429,33</b>		
2011	<b>11.021.664,00</b>		
2012	<b>21.480.639,55</b>		
2013	<b>15.886.566,28</b>		
2014	<b>64.948.696,42</b>		
2015	<b>78.652.991,55</b>		
2016	<b>6.123.739,43</b>		
2017	<b>8.026.640,91</b>		
2018	<b>35.485.278,01</b>		
2019	<b>33.970.211,91</b>		
2020	<b>19.347.105,06</b>		
2021	<b>33.917.267,00</b>		
2022	<b>7.553.629,21</b>		

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP, sistematizados pela autora. Disponíveis em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/paineldoorcamento>. Acesso em:20.abr.2023.

A partir da diferença, apontada na Tabela 10, elaboramos nova tabela (Tabela 11) para que a Universidade apontasse as informações de bloqueio e desbloqueio apresentado por períodos. Intencionamos identificar se houve a devolução do recurso para a Universidade e, em caso positivo, a identificação do valor do crédito orçamentário devolvido e do período em que a devolução tenha ocorrido para cada grupo despesa (custeio e investimentos-capital).

**TABELA- 11- Valores bloqueados e desbloqueados da UFG e períodos- UFG- (2011-2022)**

Exercícios/Anos	Diferença entre: Dotação e Empenho	Bloqueio (SIM)	Desbloqueio (Sim)	Quando foi o desbloqueio (Data)
<b>Total</b>	<b>336.414.429,33</b>			
2011	11.021.664,00			
2012	21.480.639,55			
2013	15.886.566,28			
2014	64.948.696,42			
2015	78.652.991,55			
2016	6.123.739,43			
2017	8.026.640,91			
2018	35.485.278,01			
2019	33.970.211,91			
2020	19.347.105,06			
2021	33.917.267,00			
2022	7.553.629,21			

Fonte: Dados disponibilizados no SIOF. Sistematizados pela autora. Disponíveis em: <https://www.siof.planejamento.gov.br/modulo/paineldoorcamento>. Acesso em: 20. abr.2023.

A Tabela 11 não foi respondida. Em resposta, a Universidade, apresentou os dados do contingenciamento, assinalando positivamente, conforme Tabela 12.

**TABELA 12- Resposta da UFG – contingenciamento (2011-2022)**

	Diferença entre: Dotação e Empenho	Custeio	Investimento
<b>Total</b>	<b>336.414.429,33</b>		
2011	11.021.664,00	X	X
2012	21.480.639,55	X	X
2013	15.886.566,28	X	X
2014	64.948.696,42	X	X
2015	78.652.991,55	X	X
2016	6.123.739,43	X	X
2017	8.026.640,91	X	X
2018	35.485.278,01	X	X
2019	33.970.211,91	X	X
2020	19.347.105,06	X	X
2021	33.917.267,00	X	X
2022	7.553.629,21	X	X

Fonte: BRASIL. UFG. fala.BR, 2023. Disponível em:

<https://fala.br.cgu.gov.br/Manifestacao/DetailharManifestacao>. Acesso em 12. maio.2023.

A UFG apresentou uma nova Tabela (Tabela 13) onde apresenta os valores, separadamente, por grupo de despesas GND (1- Pessoal e encargos da folha de pagamento; 3-custeio- ODC e 4 investimentos- capital) e, por ano, nos valores totais da: dotação atualizada, do crédito empenhado e do crédito não executado. Os valores, apresentados nas tabelas (09, 10, 11, 12 e 13), não foram atualizados monetariamente sendo possível a consulta dos mesmos valores no painel do Orçamento Público (SIOP). Os valores apresentados, na Tabela 13, pela UFG, são os mesmos valores identificados na pesquisa SIOP, na seleção por grupos de despesas e não foram atualizados monetariamente.

**TABELA 13- Resposta da UFG - crédito empenhado e valor não executado por GND**

Ano	GND	Dotação Atualizada	Crédito Empenhado	Valor Não Executado
2011	1	544.015.056,00	540.783.985,33	3.231.070,67
	3	98.085.042,00	96.993.250,50	1.091.791,50
	4	66.823.958,00	60.125.156,07	6.698.801,93
2012	1	591.478.153,00	583.013.583,55	8.464.569,45
	3	108.164.088,00	107.259.186,57	904.901,43
	4	85.889.842,00	53.831.504,33	32.058.337,67
2013	1	671.883.602,00	667.474.691,30	4.408.910,70
	3	155.572.656,00	144.921.222,21	10.651.433,79
	4	70.648.104,00	69.821.882,21	826.221,79
2014	1	759.451.929,00	755.781.202,04	3.670.726,96
	3	167.253.765,00	158.496.187,30	8.757.577,70
	4	99.219.710,00	46.699.318,24	52.520.391,76
2015	1	829.559.580,00	822.445.908,42	7.113.671,58
	3	189.349.942,00	159.075.408,73	30.274.533,27
	4	72.572.197,00	31.307.410,30	41.264.786,70
2016	1	895.833.306,00	891.829.745,63	4.003.560,37
	3	181.257.109,00	180.733.222,34	523.886,66
	4	35.762.416,00	34.166.123,60	1.596.292,40
2017	1	1.013.313.723,00	1.012.571.817,86	741.905,14
	3	178.962.806,00	177.712.381,24	1.250.424,76
	4	27.118.234,00	21.083.922,99	6.034.311,01
2018	1	1.102.596.689,00	1.067.828.539,50	34.768.149,50
	3	199.211.042,00	198.499.730,37	711.311,63
	4	10.763.671,00	10.758.854,12	4.816,88
2019	1	1.154.505.223,00	1.129.767.454,80	24.737.768,20
	3	159.645.406,00	151.065.958,50	8.579.447,50
	4	7.603.925,00	6.950.928,79	652.996,21
2020	1	1.129.349.773,00	1.118.847.646,93	10.502.126,07
	3	152.120.826,00	143.689.878,86	8.430.947,14
	4	7.215.194,00	6.800.031,26	415.162,74
2021	1	1.075.909.361,00	1.051.115.348,24	24.794.012,76
	3	125.262.842,00	116.299.434,93	8.963.407,07
	4	1.769.823,00	1.609.975,83	159.847,17
2022	1	1.069.219.270,00	1.062.305.726,28	6.913.543,72
	3	133.115.752,00	132.475.762,65	639.989,35
	4	6.297.540,00	6.297.443,86	96,14

Fonte: BRASIL. UFG. fala.BR, 2023. Disponível em:  
<https://fala.br.cgu.gov.br/Manifestacao/DetailManifestacao>. Acesso em 12. maio.2023.

Passamos, inicialmente, à análise dos números do orçamento autorizado e os créditos empenhados e após à análise comparativa entre o crédito empenhado e o

crédito liquidado na Universidade Federal de Goiás (UFG), no período deste estudo. Informamos que todos os dados têm natureza pública e livre acesso (dados abertos) e foram coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)<sup>58</sup>. Os gráficos orçamentários apresentam a somatória de todas as dotações autorizadas, de todos os grupos analisados, para os empenhos emitidos e liquidados no período de 2011 a 2022. A análise segue ao somatório de forma individualizada das despesas por natureza de despesa (Outras Despesas de Custeio - ODC) e (Investimentos - Capital).

A sigla GD refere-se à denominação para Grupo de Despesas, no somatório do total de todos os orçamentos recebidos no período de 2011 a 2022 para a natureza das despesas (GD1= Pessoal e Encargos da Folha de Pagamento; GD3= Outras despesas correntes- custeio e GD4= Despesas de Investimentos).

Estão demonstrados, nos gráficos, os créditos empenhados pela Universidade no total de aportes orçamentários recebidos e previstos na LOA. Intencionamos apresentar um retrato fiel dos orçamentos recebidos nos exercícios, na análise de que a diferença apresentada entre as dotações orçamentárias autorizada e os créditos empenhados referem-se a um fator do processo de contingenciamento e, à diferença entre os empenhos emitidos e os empenhos liquidados configura-se como fator de um processo de desfinanciamento ocorrido nos exercícios/anos no recorte temporal da pesquisa que levaram ao contingenciamento de recursos na UFG. Sendo que o desfinanciamento revela-se na redução da LOA do orçamento apresentado para os exercícios seguintes.

Informamos que a UFG denomina como Relatório Integrado de Gestão os documentos dos exercícios orçamentários de 2011 a 2017 e Relato Integrado de Gestão os documentos referentes aos exercícios de 2018 a 2022. Registramos o fato de que não foram verificados, nos documentos de Relatórios/Relatos da UFG, divergências na sua construção e no seu conteúdo, o que nos faz alterar apenas as

---

<sup>58</sup> Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) é o sistema estruturante do Governo Federal que oferece suporte ao orçamento e ao planejamento federal. Ele é utilizado em diversos processos, como na elaboração do Plano Plurianual (PPA), do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO). Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/sistema-integrado-de-planejamento-e-orcamento-siop>. Acesso em: 21 abr. 2023.

referências de citação aos documentos que foram apresentados ao longo do texto e considerados, neste estudo.

Todos os valores orçamentários foram corrigidos pelo IPCA usando como aplicativo de acesso público, a calculadora do cidadão<sup>59</sup>, disponibilizada pelo Banco Central. A correção foi monetariamente atualizada para o mês de dezembro, do ano de 2022.

Analisaremos, inicialmente, as despesas (custeio e capital) na somatória de todos os grupos de despesas e após o somatório total das despesas separadas nas suas naturezas orçamentárias: de custeio (ODC) e de capital (Investimentos). Estas despesas serão apresentadas na dotação autorizada e nos créditos empenhados e após no comparativo entre os créditos empenhados e liquidados da mesma natureza. O formato tem a intenção de fornecer análises dos possíveis fatores do contingenciamento e desfinanciamento ocorridos no período, possibilitando entender o processo e suas implicações.

Apresentamos, inicialmente, a somatória de valores, na sua totalidade, referente a todas as despesas discricionárias (de custeio e capital) e não discricionárias (encargos sociais e folha de pagamento).

Os grupos de despesas estão assim classificados: GD1 - Folha de pagamentos e encargos da folha; GD3= Outras despesas correntes- custeio e GD4= (Despesas de Investimentos). Esse formato, entendemos, não prejudica a análise, pois por normativa constitucional/legal, as despesas não discricionárias do grupo GD1 (Folha de pagamento e encargos da folha) não podem ser contingenciadas ou cortadas, portanto, a análise da diferença apresenta os valores referente às despesas discricionárias e passíveis de contingenciamentos, ou seja, a do grupo GD3 (outras despesas de custeio- ODC) e do grupo GD4 (investimentos-INV), sendo desconsiderado, neste estudo, a pequena porcentagem de despesas não empenhadas para o grupo GD1. Os valores do grupo GD1 serão analisados, separadamente, apenas para efeito informativo (Gráfico 16).

Comparamos os créditos empenhados, no período, para o orçamento recebido (dotação autorizada), ou seja, quando o orçamento não é efetivamente empenhado,

---

<sup>59</sup> A calculadora do cidadão permite a simulação de aplicações com depósitos regulares e de financiamentos com prestações fixas, a correção de valores com base em diversos indicadores econômicos e o cálculo de valores futuros de um capital. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/jsp/index.jsp>. Acesso em: 25 maio 2023.

na sua totalidade, tem-se que não foi totalmente utilizado pelo órgão. Essa diferença apontada, entre a dotação autorizada e o crédito empenhado precisa ser entendida e analisada com o propósito de compreender se houve contingenciamentos seguidos de cortes nos períodos e os motivos que se apresentaram e suas possíveis implicações.

A despesa pública firma-se em três estágios contábeis: o empenho é o primeiro estágio da despesa, seguindo da liquidação e do pagamento (estágio final). A pesquisa analisará o primeiro e o segundo estágios orçamentários da despesa pública, pois entendemos que os fatores do contingenciamento e do desfinanciamento ocorridos retrataram-se nestes estágios.

No primeiro estágio do empenho, o órgão empenha (com a intenção de planejar ou reservar o financeiro para o estágio final da despesa, ou seja, o pagamento) para controlar as despesas gerando a obrigação de pagamento quando o bem for entregue ou o serviço for concluído.

Um dos principais fatores do contingenciamento ocorre quando, após aprovação da LOA, o planejamento é impedido ou atrapalhado na sua execução adequada, quanto aos processos aquisitivos, resultando, às vezes, na impossibilidade de execução do processo licitatório naquele ano, caso em que se não for revertido implica em efetivo corte orçamentário.

O processo e os fatores desfinanciamento ocorre com a aprovação da LOA contendo valores menores que o ano anterior. O bloqueio orçamentário ocorrido na primeira fase, se confirmado ou não retornado para o orçamento no ano (contingenciamento), torna-se um corte futuro do orçamento do órgão inferindo, neste caso, acontece o processo do desfinanciamento, quando a dotação autorizada se torna menor para o próximo exercício ou exercício futuro pois, o cálculo do orçamento do exercício seguinte é feito a partir do valor do orçamento autorizado do ano atual. Os possíveis fatores do contingenciamento e do desfinanciamento serão apresentados como forma de compreender o processo de movimentação orçamentária e financeira, ou seja, o processo do contingenciamento orçamentário ou desfinanciamento e suas possíveis implicações.



#### 4.3.1 Fatores do contingenciamento de recursos na UFG

O mecanismo do contingenciamento tem sido utilizado, pelos gestores públicos, para o cumprimento das metas fiscais do exercício, quando existir indícios de que não foi realizada a receita realizada no bimestre. Na prática, entendemos que o executivo se utiliza desse mecanismo para exercer a discricionariedade, ao excluir o recurso contingenciado, do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira, restringindo, temporariamente ou definitivamente, os recursos previamente alocados e autorizados.

Podem ser diversos os fatores do contingenciamento de recursos:

- a) Problemas no processo licitatório, que independem da Universidade, como por exemplo: os recursos apresentados pelos licitantes (que podem atrasar ou, em alguns casos, inviabilizar o certame); a não apresentação de proposta para o edital (certames desertos); a falta de documentação exigida dos licitantes participantes do certame (desclassificação dos licitantes) etc.
- b) Encaminhamentos equivocados, no âmbito administrativo, por exemplo: edital publicado com falhas e/ou incoerências legais ou técnicas; problemas na especificação adequada do serviço e/ou material (equipamento) a ser adquirido, especificações técnicas com falhas, etc.
- c) Falta de planejamento adequado, no âmbito da Universidade, que pode ter diversas causas. Fragilidade no processo de previsão das ações e estratégias; equívoco ao concluir que o contingenciamento não seria revertido e ao ser liberado não é possível adequar o processo licitatório, por falta de tempo hábil, para implementá-lo de acordo com o prazo de execução orçamentária anual, por exemplo, uma emenda parlamentar pode ser liberada sem tempo da instrumentação processual administrativa.
- d) O processo licitatório é composto por fases internas e externas. Na fase interna (na qual constam as etapas de solicitação e planejamento da licitação) é necessário a informação orçamentária mediante despacho autorizativo/orçamentário administrativo da autoridade superior do órgão ligadas as áreas orçamentárias da gestão. Em casos de contingenciamento de recurso, pelo governo, a autoridade superior do órgão não pode informar dados orçamentários ao processo, que é paralisado nesta fase. Neste caso, a próxima fase externa (divulgação, realização da licitação e contratação)

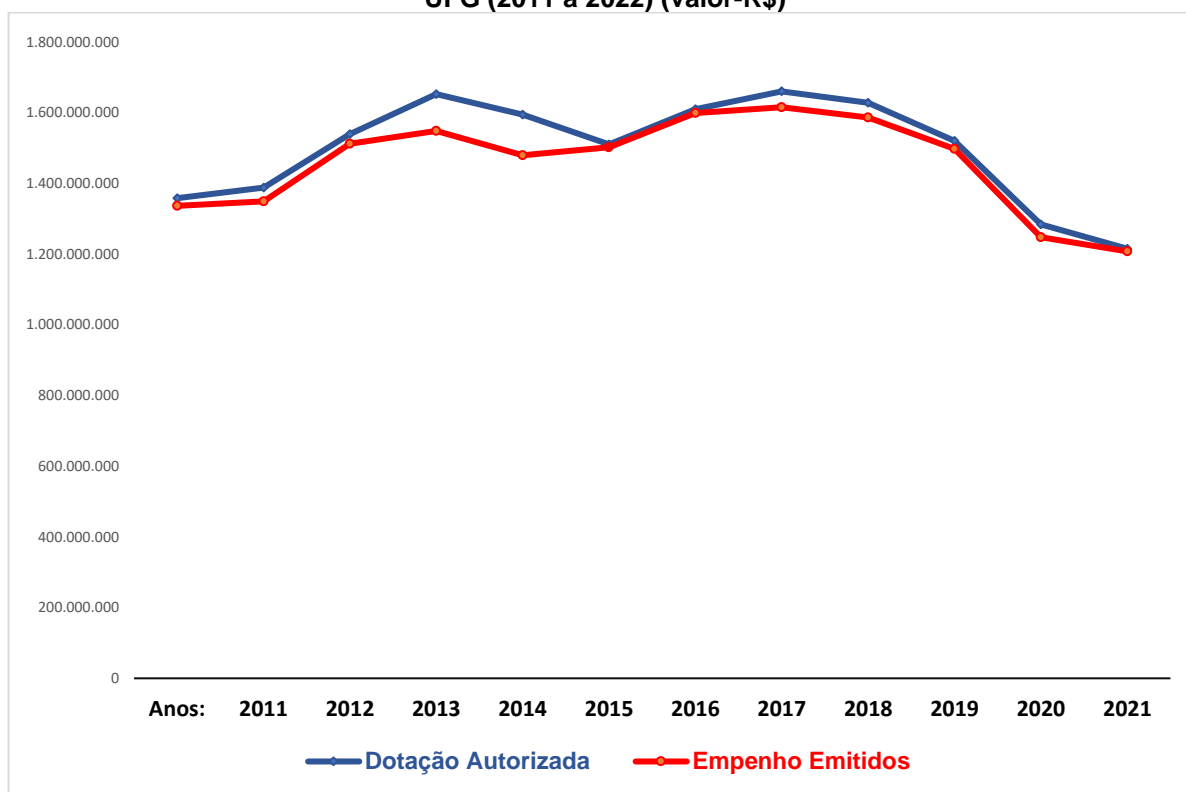
que são fases posteriores sequenciais ao processo, não podem acontecer. Caso o recurso seja liberado, tardiamente no exercício anual, a administração não consegue, em tempo hábil, realizar a licitação e o recurso é perdido dentro daquele planejamento/exercício podendo ser devolvido ao MEC ou utilizado em outro processo aquisitivo fora do planejamento da gestão. As duas situações são danosas e causam prejuízos a Universidade.

- e) Os atrasos, em setores técnicos da Universidade, responsáveis pela especificação do objeto/serviço a ser licitado.
- f) Emendas impositivas aprovadas no Congresso Nacional e que não foram liberadas, apesar do empenho da Universidade perante aos parlamentares e poder legislativo. Alguns fatores também podem conduzir para não liberação das emendas como: o valor pleiteado no projeto ficou superestimado ou ainda quando o objeto não condiz com a ação orçamentária, ocasionando o impedimento.

Somando-se a esses fatores a falta de um cronograma de desembolso, por parte do MEC, dos recursos financeiros destinados a manutenção das instituições federais de ensino superior contribui para a não execução dos recursos.

O Gráfico 10 apresenta a somatória da dotação autorizada para as despesas custeio e capital (ODC e Investimentos) no comparativo com o crédito empenhado para os mesmos grupos das despesas (GD1, GD3 e GD4), no somatório dos grupos GD1 (encargos da Folha e folha de pagamento), GD3 (Outras Despesas de Custeio-ODC) e GD4 (Capital – Investimentos). Os valores informados foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência do mês de dezembro do ano de 2022.

**GRÁFICO 10- Somatório GD'S (GD1, GD3, GD4) – Dotação autorizada x crédito empenhado – UFG (2011 a 2022) (valor-R\$)**



Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Acumulado de dezembro/2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Os valores apresentados, no Gráfico 10, referem-se ao somatório total da dotação autorizada em comparação ao crédito empenhado para o total de todos os aportes orçamentários (ODC, INV e folha de pagamento (ativos e aposentados e encargos da folha) creditados pela LOA.

Percebemos, nos valores da Tabela 14, que foi apontada uma maior porcentagem dos valores empenhados e não executados entre os anos de 2014 e 2015, sendo este último ano a maior diferença percentual (Tabela 15).

Os valores da dotação autorizada, do crédito empenhado e liquidado, nesta pesquisa, são valores monetários creditados somente da LOA. Os valores atendem a uma programação orçamentária da PLOA. O Projeto de Lei, de iniciativa do Presidente da República, estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro seguinte, conforme já explanado. Portanto os aportes apresentados na dotação orçamentária (crédito orçamentário) foram recebidos ou creditados à Universidade no exercício anual.

Os valores da dotação autorizada e do crédito empenhado, nos exercícios, estão apresentados na Tabela 14. Os valores informados foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência do mês de dezembro do ano de 2022.

**TABELA 14 – Dotação autorizada e crédito empenhado. Grupos de Despesas: GD1, GD3 e GD4 – UFG (valor-R\$)**

<b>Exercícios/Anos</b>	<b>Dotação autorizada</b>	<b>Empenho Emitido</b>
2011	1.357.649.471,32	1.336.542.053,24
2012	1.387.889.462,97	1.348.948.317,78
2013	1.539.089.617,91	1.511.864.664,71
2014	1.652.093.229,15	1.547.503.459,58
<b>2015</b>	<b>1.593.820.135,39</b>	<b>1.478.968.260,68</b>
2016	1.509.735.990,67	1.501.428.306,53
2017	1.609.639.741,97	1.599.044.321,53
2018	1.659.754.675,77	1.614.884.586,23
2019	1.627.918.905,76	1.586.080.010,61
2020	1.520.293.756,96	1.497.429.412,05
2021	1.283.868.146,39	1.247.669.146,12
2022	1.214.917.451,32	1.207.324.543,24
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>17.956.670.585,58</b>	<b>17.477.687.082,30</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Razão entre a dotação autorizada em comparação aos valores empenhados (Gráfico 10). valores monetariamente atualizados pelo IPCA – Referência dezembro/2022.

O menor orçamento no comparativo entre a dotação autorizada e o percentual empenhado foi o de **2015**, atingindo somente **92,79%** do crédito empenhado da dotação autorizada. O valor empenhado foi de R\$ 1.478.968.260,68 o que representa um valor de contingenciamento de **R\$ 114.851.874,77** (dados da Tabela 15). No entanto, a menor dotação autorizada, acontece no ano de 2022 no valor de **R\$ 1.124.917.451,32**. Na diferença entre a maior dotação autorizada (2018) **RS 1.659.754.675,77** e a menor (2022) **R\$ 1.214.917.451,32** temos o valor de **R\$ 444.837.224,45**, na somatória de todos os grupos de despesas (GD1, GD3 e GD4). Esse valor representa uma porcentagem menor do orçamento da dotação autorizada de **26,80%** entre os períodos comparados (2018 e 2022). Se avaliados, no valor total de perdas orçamentárias, da porcentagem do orçamento autorizado e contingenciado (crédito empenhado e não executado) em 12 anos, a UFG contabilizou a perda orçamentária de **2,67%** do seu orçamento autorizado (Tabela 15). Os valores

informados foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência do mês de dezembro do ano de 2022.

**TABELA 15 – Diferença entre a dotação autorizada e crédito empenhado – Valores não empenhados no Percentual /ano. Grupos de Despesas: GD1, GD3 e GD4 – UFG (valor- R\$)**

Exercícios/Anos	Diferença entre o valor da dotação autorizada e o valor do empenho (total grupos). valor não executado	Percentual do Orçamento não executado
2011	R\$ 21.107.418,08	1,55%
2012	R\$ 38.941.145,19	2,81%
2013	R\$ 27.224.953,20	1,77%
2014	R\$ 104.589.769,57	6,33%
<b>2015</b>	<b>R\$ 114.851.874,71</b>	<b>7,21%</b>
2016	R\$ 8.307.684,14	0,55%
2017	R\$ 10.595.420,45	0,66%
2018	R\$ 44.870.089,54	2,70%
2019	R\$ 41.838.895,15	2,57%
2020	R\$ 22.624.610,84	1,50%
2021	R\$ 36.199.000,26	2,82%
2022	R\$ 7.592.908,08	0,62%
<b>Total de Perdas (2011 a 2012)</b>	<b>R\$ 478.983.503,28</b>	<b>2,67%</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Razão entre a dotação autorizada em comparação aos valores empenhados (Gráfico 10).

Acreditamos que os cortes evidenciaram uma política de governo restritiva e separada dos projetos educacionais da educação superior do país e, notadamente na UFG. A Tabela 15 apresenta os créditos empenhados e não executados em cada exercício (diferença entre os valores da dotação autorizada e o crédito empenhado, ou seja, a não execução orçamentária acontece nos valores da dotação já autorizada, via MEC, para a UFG) para os grupos GD1, GD3 e GD4 referente a diferença da somatória total das despesas da folha de pagamento e encargos da folha, ODC (custeio) e investimentos.

Os apontamentos de 2018 revelavam preocupação dos gestores da UFG quanto aos objetivos estratégicos para as despesas de custeio (ODC) da UFG:

[...] Enquanto o orçamento de custeio [...] se manteve estável ao longo dos últimos anos, os contratos de prestação de serviços tais como segurança e limpeza passam por reajustes anuais. Portanto, os esforços para aumentar o nível de eficiência do gasto são suficientes apenas para compensar tais reajustes, por exemplo. Por isso, parte importante dos objetivos estratégicos, ficam prejudicados, tais a falta de investimento em ações para a redução da evasão, e investimentos na pós-graduação (UFG. RIG, 2018, p. 80).

É necessário reforçar que, no ano de 2018 os gastos federais sofreram a vigência da EC 95 e, a partir de 2018, só puderam aumentar de acordo com a inflação acumulada, conforme IPCA, art. 1º do § 1º “[...] I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) [...]” (BRASIL. EC 95, 2016, n.p).

A somatória para todas as despesas discricionárias (encargos sociais e folha de pagamentos) e não discricionárias (de custeio e capital): GD1 - Folha de pagamentos e encargos da folha; GD3= outras despesas correntes- custeio e GD4= (Despesas de Investimentos) não prejudica a análise inicial, apresentada no Gráfico 10 pois, por normativa constitucional/legal, as despesas não discricionárias do grupo GD1 (encargos sociais e folha de pagamento) não podem ser contingenciadas, sendo assim, a análise da diferença apresenta somente valores referentes às despesas discricionárias e passíveis de contingenciamentos, ou seja, a dos grupos GD3 (outras despesas de custeio- ODC) e do grupo GD4 (investimentos-INV), sendo desconsiderado, a pequena porcentagem apresentada das despesas não executadas para o grupo GD1. Os valores do grupo GD1 serão analisados, separadamente, para efeito informativo, no Gráfico 16.

Reforçamos que a previsão se baseia num cenário de análise em que o contingenciamento foi integralmente convertido em corte, portanto a maior diferença foi percebida no exercício de 2015. Sendo esse período o de maior contingenciamento verificado dentro do recorte temporal (2011 a 2022) na UFG.

Vejamos algumas notícias apresentadas, no formato de mídia digital, sobre os contingenciamentos e os cortes infligidos no Ministério da Educação pelos governos. O site o Estado de Minas<sup>60</sup> publicou matéria, em 2019, que apontou cortes na educação. Segundo informações, do site, o maior corte teria acontecido no governo da Presidente Dilma Rousseff, em 2015, seguindo dos cortes dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Apontamos os seguintes trechos apresentados na matéria:

[...] maior corte no setor aconteceu em 2015, com tesourada de R\$ 9,4 bilhões no início do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). Área

---

<sup>60</sup> Informação disponibilizada pelo site o Estado de Minas. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/05/15/interna\\_politica,1054070/governos-de-dilma-e-temer-tambem-cortaram-verbas-da-educacao.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/05/15/interna_politica,1054070/governos-de-dilma-e-temer-tambem-cortaram-verbas-da-educacao.shtml). Acesso em: 10 maio 2023.

também sofreu redução no orçamento durante governo Michel Temer (MDB) e volta a ter cortes no governo Jair Bolsonaro (PSL) (FONSECA, 2019, n.p).

A matéria traz também os números dos cortes sofridos, referindo-se ao ano de 2019 “[...] este ano a gestão Bolsonaro determinou o congelamento de R\$ 5,8 bilhões previstos para a educação, sendo R\$ 1,7 bilhão retirados das universidades e institutos federais (FONSECA, 2019, n.p).

Fonseca (2019) aponta os dados, dos cortes dos últimos cinco anos do Ministério da Educação, citando, como fonte, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Ministério do Planejamento, que é um sistema contábil com a finalidade de realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. O SIAFI é um sistema de acesso restrito e não público:

[...] **Ano a ano: os cortes no orçamento federal nos últimos 5 anos (em bilhões de R\$):** 2015 – 78 (R\$ 9,4 bi em Educação) ;2016 – 44,6 (R\$ 4,27 bi em Educação);2017 – 42,1 (R\$ 4,3 bi em Educação) ;2018 – 16,2 (valor por pasta não detalhado); 2019 – 29,5 (R\$ 5,8 bi em Educação) [...] (FONSECA, 2019, n.p, grifos do autor).

Em 2022, já no final do governo do Presidente Bolsonaro, a equipe econômica do seu governo, anunciou novo bloqueio orçamentário. Em Nota, a Andifes se pronunciou “[...] com surpresa e consternação, e praticamente no apagar das luzes do exercício orçamentário de 2022, as universidades federais brasileiras foram, mais uma vez, vitimadas com uma retirada de seus recursos, na tarde dessa segunda-feira (28)” (ANDIFES, 2022, n.p).

Em todo exercício anual são estabelecidos cronogramas para o encerramento de empenhos, definidos pelo Ministério do Planejamento/Economia do Governo Federal. Verificamos que os movimentos de bloqueios e de desbloqueios, realizados pelos governos, aconteceram com mais intensidade e regularidade no período de 2019 a 2022 e estabeleceram um caminho de inseguranças nas instituições de ensino superior e na UFG. Alertamos para o fato que os retornos dos recursos ou desbloqueios acontecidos, em períodos próximos ao final do exercício orçamentário/financeiro anual, não resolvem a situação inicial apresentada de bloqueios, pois o processo de aquisições e de contratações públicas de serviços seguem prazos específicos definidos em lei e impossíveis de serem alterados, quando

os desbloqueios orçamentários ocorrem na proximidade do final do exercício anual orçamentário.

Os bloqueios alteraram e configuraram uma nova condução do planejamento institucional de gestão, na UFG, nos processos aquisitivos e nos pagamentos de materiais de consumo, equipamentos e obras. Essa prática, foi vivenciada com mais recorrência nos últimos anos, por essa pesquisadora, que acompanha processos de licitações para contratação de obras e serviços de engenharia na Secretaria de Infraestrutura da UFG. Alertamos, ainda, que quando os bloqueios acontecem em datas próximas ao final do exercício direcionam a situações que inviabilizam a continuidade de processos licitatórios, não conclusos, e que já estavam em curso. Para esses casos a liberação tardia não permite a continuação do processo em curso estabelecido no planejamento institucional da UFG, pois não há prazo hábil e legal para atendimento aos prazos do empenho ao pagamento (fases orçamentárias) dentro do exercício anual até o encerramento do exercício fiscal. Esses processos, na maioria das vezes, são encerrados e não podem ser retornados no próximo exercício. Quando contingenciamento não retorna, ao orçamento, torna-se um corte causando o processo que chamamos, na pesquisa, de desfinanciamento orçamentário. Este processo tem alterado o planejamento institucional da UFG e, tem causado prejuízos nas áreas das aquisições de materiais, equipamentos, realização de obras e no pagamento de contas (por exemplo: água, luz, terceirizados), pagamento de bolsas, causando atrasos em pesquisas, referentes à manutenção da Universidade e permeando de incertezas, insegurança da gestão da UFG o que entendemos, atenta contra o processo de autonomia universitária.

No Relato Integrado de Gestão dos exercícios de 2017 e 2018, a Universidade pontuou sobre os cortes de recursos de capital, em 2017, ano em que os cortes, para essa despesa, se apresentaram de forma muito efetiva:

A insuficiência de créditos orçamentários em 2017 são frutos dos cortes no orçamento de investimentos de aproximadamente 40% e os sucessivos contingenciamentos ocorridos nos anos anteriores, o que ocasiona uma dívida que tem sido repassada ano após ano e comprometendo consideravelmente o planejamento orçamentário (UFG, RIG,2017, p. 257-258).

Na prática, quando o governo age dessa forma, não está desbloqueando os recursos, mas mantendo um contingenciamento que chamamos de **induzido** pois

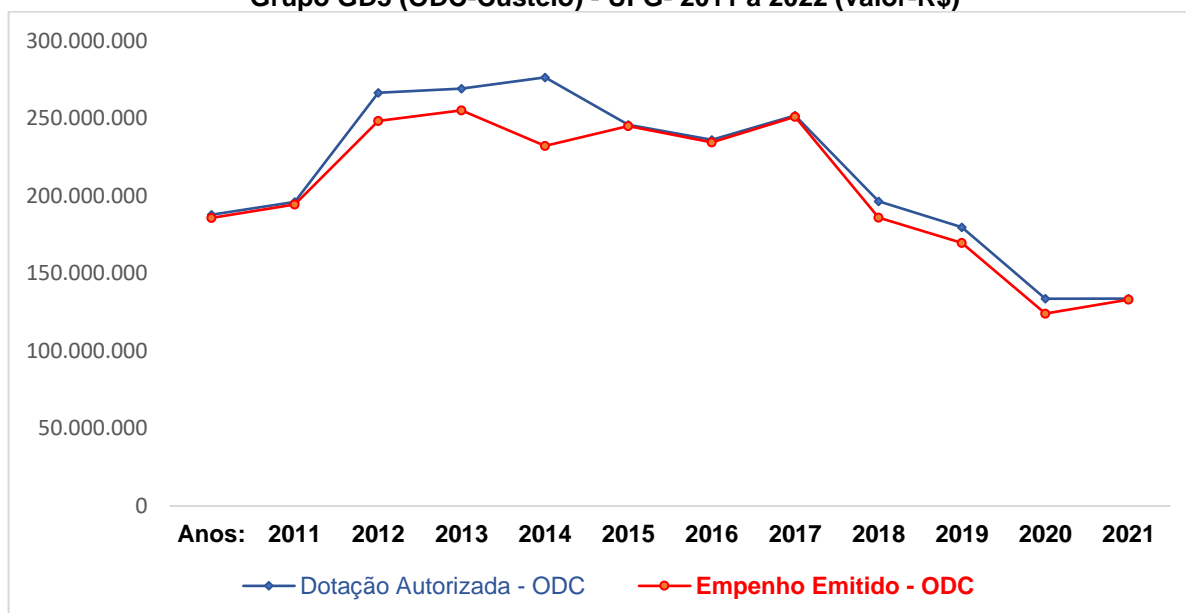


gera situação positiva irreal que se equipara aos cortes orçamentários. O desbloqueio orçamentário, neste caso, está carregado de intenções políticas e/ou dos governos, com o propósito que desestabiliza e desrespeita a autonomia universitária na tentativa de apontar, entre outros motivos, a ingerência dos órgãos e de seus gestores.

A diferença entre o crédito orçamentário recebido (dotação autorizada ao órgão) e o crédito empenhado (Tabela 14) nos leva a questionar os possíveis fatores do não empenho na sua totalidade (total da dotação autorizada). Podem ser elencadas algumas razões como: contingenciamento do orçamento, problemas na aquisição ou na contratação do serviço/licitação, concorrendo à efetivação do corte orçamentário, conforme apontamos na abertura desta seção, ou, por outros motivos.

O Gráfico 11 traz os valores divergentes entre a dotação autorizada e o crédito empenhado, por grupo de despesa para custeio GD3 (ODC), apontados pela UFG. Os valores GD1, para o grupo de despesa referente a folha de pagamento e encargos sociais, não estão representados no Gráfico 11, mesmo integrando a natureza de despesa de custeio pois, conforme informamos, a despesa deste grupo não pode ser contingenciada por normativa constitucional/legal. Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.

**GRÁFICO 11 – Somatório dotação autorizada e crédito empenhado no grupo de Despesa – Grupo GD3 (ODC-Custeio) - UFG- 2011 a 2022 (valor-R\$)**



Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Acumulado de dezembro/2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Percebemos nos valores apontados, na Tabela 16, que a dotação autorizada (LOA), a partir do ano de 2018, apresenta-se em declínio, sendo o menor valor do crédito empenhado, para a natureza da despesa de Custeio-ODC, apontado no exercício de 2021, inferindo no processo de contingenciamento. O orçamento previsto na Lei orçamentária (LOA), atinge o menor crédito empenhado em relação a dotação autorizada no ano de 2015, conforme valores da Tabela 16. Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.

**TABELA 16 – Dotação autorizada e crédito empenhado – Grupo de Despesa Custeio (GD3) – UFG (valor- R\$)**

<b>EXERCÍCIOS/ANOS</b>	<b>Dotação autorizada- Custeio GD3</b>	<b>Empenho Emitido- Custeio GD3</b>
2011	187.841.143,62	185.750.270,64
2012	196.085.104,68	194.444.655,48
2013	266.606.276,20	248.352.817,28
2014	269.336.163,85	255.233.447,64
<b>2015</b>	<b>276.495.469,36</b>	<b>232.287.527,19</b>
2016	245.899.883,07	245.189.159,68
2017	236.236.577,04	234.585.976,72
2018	251.903.597,12	251.004.139,75
2019	196.624.837,69	186.058.091,58
2020	179.775.890,17	169.812.224,23
2021	133.689.711,80	<b>124.123.304,97</b>
2022	133.807.953,91	133.164.636,62
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>R\$ 2.574.302.608,51</b>	<b>R\$ 2.460.006.251,78</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Razão entre a dotação autorizada em comparação aos valores empenhados (Gráfico 11).

Percebemos que o percentual de maior orçamento não empenhado para a natureza da despesa ODC foi o de **2015**, atingindo **15,99%** na diferença entre o orçamento autorizado e o crédito empenhado de **R\$ 44.207.942,17** (Tabela 17). No entanto, a maior dotação autorizada acontece no ano 2015 no valor de **R\$ 276.495.469,36**. Na diferença entre a maior dotação autorizada (2015) e a menor (2021) no valor de **R\$ 133.689.711,80**. Essa diferença reforça os fatores do desfinanciamento orçamentário, pois o orçamento autorizado apresenta-se menor nos anos ulteriores (desfinanciamento). A diferença apontada foi de **R\$ 142.805.757,56**. Essa diferença representa uma porcentagem menor de **51,64%** para o grupo de despesas ODC (custeio) no comparativo entre os anos de 2015 e 2021. Os valores

foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.

**TABELA 17 – Diferença entre a dotação autorizada / crédito empenhado - Percentual não empenhado/ano. Grupos de despesa: GD3 (ODC- Custeio) UFG (valor- R\$)**

<b>Exercícios/Anos</b>	<b>Diferença entre Dotação autorizada e Empenhada (Custeio GD3) Valores Total Ano – Não Executado ODC</b>	<b>Percentual Não Executado ODC (Custeio GD3)</b>
2011	2.090.872,98	1,11%
2012	1.640.449,20	0,84%
2013	18.253.459,02	6,85%
2014	14.102.716,21	5,24%
<b>2015</b>	<b>44.207.942,17</b>	<b>15,99%</b>
2016	710.723,29	0,29%
2017	1.650.600,32	0,70%
2018	899.457,97	0,36%
2019	10.566.746,11	5,37%
2020	9.963.665,94	5,54%
2021	9.566.406,83	7,16%
2022	643.317,29	<b>0,48%</b>
<b>Total de Perdas (2011 a 2012)</b>	<b>114.296.357,33</b>	<b>4,44 %</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOF – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Razão entre a dotação autorizada em comparação aos valores empenhados (Gráfico 11).

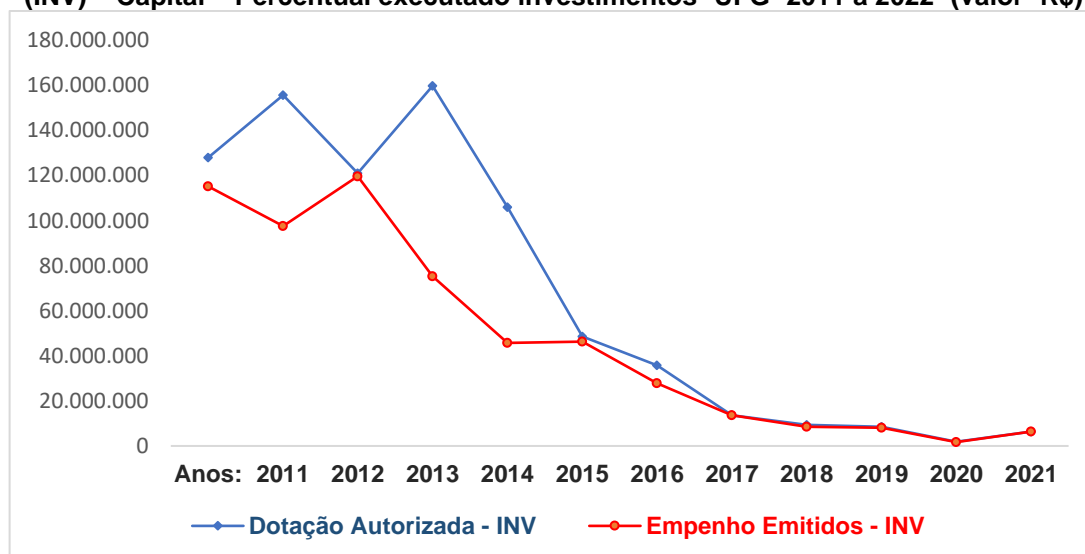
Entendemos que o menor valor de contingenciamento (diferença entre a dotação autorizada e o crédito empenhado) para as despesas de custeio (ODC), apresentado, no ano de 2022 na porcentagem de 0,48% (Tabela 17), não deve ser avaliado individualmente como parâmetro positivo, pois verificamos uma dotação orçamentária autorizada também menor se comparado ao ano de 2015 (Tabela 16). Os motivos do menor crédito empenhado, ocorrido em 2015, podem ser diversos. Entre os motivos pode estar a “devolução” do orçamento em períodos em que a execução orçamentária não foi possível de ser realizada (devolução do orçamento ao órgão no final do exercício com impossibilidade de ser utilizado), neste caso, o contingenciamento tornou-se um corte induzido, conforme já explanado no início desta seção. Os cortes orçamentários, que se seguiram, conduziram a um cenário de maior execução orçamentária nos anos seguintes (diferença menor entre a dotação

autorizada e o crédito empenhado), ou seja, com o orçamento menor a UFG executou mais. Apontamos fatores de desfinanciamento do orçamento a partir dos cortes infligidos, nos anos anteriores, que se refletiram na dotação autorizada nos anos ulteriores.

A somatória total em porcentagem demonstra uma perda, em 12 anos, de **4,44 %** do orçamento autorizado da UFG, para as despesas de custeio (ODC) (Tabela 17) num cenário em que considerada a diferença apontada entre a dotação autorizada e o crédito empenhado como fatores do contingenciamento orçamentário governamental (valor não executado) apresentando uma conta orçamentária de redução orçamentária para as despesas de custeio da UFG nos anos seguintes, levando ao processo do desfinanciamento orçamentário para as despesas do Grupo GD3 custeio, processo que apresentou-se nas despesas do Grupo GD4 capital.

O Gráfico 12 traz os valores divergentes entre a dotação autorizada e o crédito empenhado por grupo de despesa para capital GD4 (INV), apontados pela UFG.

**GRÁFICO 12 - Dotação autorizada e crédito empenhado no grupo de despesa – Grupo GD4 (INV) – Capital – Percentual executado investimentos- UFG- 2011 a 2022- (valor- R\$)**



Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Acumulado de dezembro/2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Percebemos que o menor percentual do crédito empenhado para a natureza da despesa de investimento (capital) foi o de 2015, atingindo a porcentagem não executada de **56,86%** do orçamento ou da dotação autorizada em comparativo com o crédito empenhado (Tabela 19), em contrapartida, o ano de 2014 apresentou a maior dotação autorizada para o orçamento de despesas do grupo de capital (INV), no valor

total de **R\$159.777.904,37** (Tabela 18). Na comparação entre o maior valor de dotação autorizada (2014) para o grupo de INV e a menor dotação autorizada (2021) temos um orçamento menor de **R\$ 158.889.019,18**. O valor da dotação autorizada, para o grupo de despesas de investimentos, praticamente foi anulado ao longo do período de análise da pesquisa na UFG. Este valor representa uma porcentagem menor de **93,18%** do orçamento para a dotação autorizada para o grupo de investimentos na comparação entre os anos 2014 e 2021 (comparação entre a maior e a menor dotação autorizada) (Tabela 18). Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.

Reforçamos que os cortes orçamentários de investimentos geram consequências diretas nas pesquisas, no processo de aquisição de diversos equipamentos, de mobiliários e na realização de obras na UFG, desde o planejamento até a sua conclusão. Se não há recursos para investir, a Universidade não avança e não pode atingir as metas previstas em seu planejamento institucional.

A Tabela 18 traz os valores da dotação autorizada e crédito empenhado para a despesa de capital (INV) do Grupo GD4.

**TABELA 18 – Dotação autorizada e crédito Empenhado – Grupo de despesa capital (GD4) – UFG (valor- R\$)**

<b>Exercícios/Anos</b>	<b>Dotação autorizada- Capital GD4</b>	<b>Empenho Emitido- Capital GD4</b>
2011	127.973.526,19	115.144.754,45
2012	155.705.271,23	97.588.361,88
2013	121.070.298,72	119.654.394,92
<b>2014</b>	<b>159.777.904,37</b>	75.201.985,61
<b>2015</b>	<b>105.972.483,86</b>	<b>45.716.185,67</b>
2016	48.516.573,84	46.350.986,42
2017	35.796.928,53	27.831.446,71
2018	13.610.728,71	13.604.637,74
2019	9.365.258,65	8.561.005,79
2020	8.526.892,46	8.036.254,20
<b>2021</b>	<b>1.888.885,19</b>	1.718.284,54
2022	6.330.287,21	6.330.190,57
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>794.535.038,96</b>	<b>565.738.488,50</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Razão entre a dotação autorizada em comparação aos valores empenhados (Gráfico 12).

O valor do crédito empenhado em 2015, foi de R\$ 45.716.185,67 (valor utilizado), no valor contingenciado de R\$ 60.256.298,19 (valor da diferença entre a dotação autorizada e o crédito empenhado) valor efetivamente não utilizado na UFG. (Tabela 18).

A Tabela 19 traz os dados referente ao percentual da despesa não executada (crédito empenhado e não executado) para o grupo GD4 (Investimentos).

**TABELA 19 – Diferença entre a dotação autorizada / empenhada - valores não executados. Percentual não executado/ano. Grupo de Despesa GD 4 (INV) UFG (Valor- R\$)**

<b>Exercícios/anos</b>	<b>Diferença entre a dotação autorizada e empenhada Valores total ano – não empenhado INV</b>	<b>Percentual não executado INV</b>
2011	12.828.771,74	10,02%
2012	58.116.909,35	37,32%
2013	1.415.903,80	1,17%
2014	84.575.918,76	52,93%
<b>2015</b>	<b>60.256.298,19</b>	<b>56,86%</b>
2016	2.165.587,42	4,46%
2017	7.965.481,82	22,25%
2018	6.090,97	0,04%
2019	804.252,86	8,59%
2020	490.637,96	5,75%
2021	170.600,65	9,03%
2022	96,64	0,00%
<b>Total de Perdas (2011 a 2012)</b>	<b>228.796.550,16</b>	<b>28,80%</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Razão entre a dotação autorizada em comparação aos valores empenhados (Gráfico 12).

A somatória total em porcentagem demonstra uma perda, em 12 anos, de **28,80%** do orçamento autorizado e contingenciado para as despesas de capital (INV). O percentual apontado, atenta na insuficiência de orçamento direcionados à compra de equipamentos, na execução das obras e nos investimentos futuros versando contra a gestão e o planejamento institucional.

Em 2020 a Universidade apontou a situação orçamentária apresentada, reafirmando a gravidade pelos seus números:

[...] quando o financiamento com recursos públicos se torna insuficiente, como vem acontecendo, as instituições recorrem a organizações do mercado, que estabelecem as suas próprias condições para realizar o aporte de financiamento [...] autonomia da universidade. O atual momento político e econômico do país causa preocupação, especialmente devido às mudanças e aos cortes no financiamento de diversos programas sociais e o congelamento dos recursos do Poder Executivo até 2036, o que praticamente inviabiliza o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2014-2024 (UFG, RIG, 2020, p. 26).

A dotação do próximo exercício/ano é estimada a partir da dotação do exercício atual, conforme informamos, então os cortes tornaram-se um instrumento governamental de redução orçamentária reafirmando e emoldurando o processo do desfinanciamento público. Para entendermos, como esse processo acontece, buscamos os dados orçamentários entre o crédito empenhado e a liquidação do orçamento onde, entendemos, acontece o movimento orçamentário referente ao corte dos recursos que chamamos, na pesquisa, de desfinanciamento público, definidos como principal fator do processo de contingenciamento de recursos.

#### 4.3.2 Fatores do desfinanciamento de recursos na UFG

Quando os valores são liquidados seguem para a última etapa orçamentária chamada de pagamento. É importante reforçar que as divergências entre valores empenhados, liquidados e pagos podem ocorrer devido ao fluxo do processo administrativo.

É preciso trazermos, novamente, a definição dos termos dotação orçamentária e crédito empenhado (empenho) e liquidez para melhor explanação da análise do movimento do desfinanciamento de recursos, ocorrida na UFG.

A dotação orçamentária refere-se à previsão de recursos financeiros que são alocados em um orçamento para custear despesas específicas de um órgão público ou entidade. Sempre é feita com base em estimativas de gastos para determinadas atividades, projetos ou programas durante um período fiscal, visando planejar e controlar os gastos governamentais de forma transparente e organizada. Nesta pesquisa utilizamos somente dados da LOA.

O crédito empenhado ou empenho emitido é uma etapa do processo de execução orçamentária em entidades governamentais. Neste caso, a autoridade responsável reserva uma parte dos recursos previstos no orçamento para o pagamento de uma despesa específica, sendo uma espécie de compromisso de

gastos, indicando que determinada quantia será destinada a uma despesa autorizada. O propósito visa evitar que os recursos sejam gastos de maneira desordenada, garantindo que haja fundos disponíveis para cumprir compromissos assumidos no orçamento.

O orçamento liquidado é a etapa subsequente ao crédito empenhado no processo de execução orçamentária. Nesta fase, após a realização de um bem ou serviço, ocorre a verificação e atestação da entrega, conforme contratado, formalizando a obrigação do pagamento que é uma outra etapa. A fase da liquidação indica que, o órgão ou entidade pública, deve efetivamente pagar pelo que foi recebido ou realizado. Isto leva à conversão do empenho em despesa efetiva, com a emissão da nota de liquidação.

As despesas públicas, de acordo com sua especificidade, podem ser de alta liquidez orçamentária ou baixa liquidez orçamentária, de acordo com as suas definições. Por exemplo, as despesas que integram o grupo GD1 (despesas de custeio com encargos sociais e folha de pagamento) são despesas que possuem alta liquidez, sendo praticamente inexistente a diferença entre crédito empenhado e o liquidado. Isto porque, os pagamentos dessas despesas são mensais e por normativa constitucional/legal não podem ser contingenciadas. As despesas do grupo GD3 (também classificadas como de custeio são despesas com a manutenção da Universidade, como o pagamento de água, luz, internet, além do pagamento das bolsas estudantis, folha de terceirizados, compra de materiais de consumo como reagentes e material de expediente, e outras) apresentam diferenças “pequenas” de liquidez, ao longo do tempo, pois na maioria das vezes, se liquidam rapidamente em processos aquisitivos, que envolvem a compra de materiais ou serviços comuns, usualmente encontrados no mercado.

As despesas do grupo GD4 são as despesas com investimentos. Integram essas despesas as obras e os serviços de engenharia, a compra de equipamentos, e, outras. Em geral as obras se liquidam (ou finalizam) além do exercício anual e as compras de equipamentos podem, também, serem entregues em prazos maiores. Em geral, a justificativa dos licitantes que ganharam a licitação pode se apresentar por diversos motivos quanto ao atraso na entrega dos itens licitados como: a falta de material no mercado, dificuldades de importação, falta de matéria prima, etc. Este fato gera “diferenças maiores” ao longo do tempo diminuindo a liquidez orçamentária, para esse grupo, pois as notas fiscais só são liquidadas após o devido ateste (que é a



informação de que o(s) material(ais) e/ou serviço(s) foi (ram) devidamente entregues e/ou realizados).

Já o pagamento, só é feito após a liberação dos recursos do MEC. Os empenhos liquidados acontecem quando as despesas já foram executadas, ou seja, quando o material e/ou serviço já foi entregue ou realizado pelo fornecedor. Neste caso, já ocorreu a emissão da nota fiscal pelo fornecedor.

Entendemos que a divergência de valores entre os créditos empenhados e liquidados confirmam o que chamamos, na pesquisa, de fatores do processo de desfinanciamento de recursos sendo um dos principais fatores do contingenciamento pois a diminuição do orçamento de um processo já contingenciado tem funcionado como “justificativa” dos governos garantindo a continuidade de ações que versam contra o processo do financiamento público da educação superior.

O processo do desfinanciamento público acontece com a aprovação de uma LOA, contendo valores menores do que o ano anterior, conforme explicitado na análise dos Gráficos 10 (com a descrição do total de recursos); Gráfico11 (com a descrição do ODC- custeio) e o Gráfico 12 (com a descrição dos dados do investimento).

Os fatores do desfinanciamento estão presentes no processo de dotação autorizada e empenho através de alguns componentes:

- a) Contingenciamento implementado pode envolver ações do governo como: a redução das despesas, o adiamento de investimentos, restrições a contratação etc. A decisão de contingenciamento perpassa por aspectos econômicos e fiscais de acordo com os desafios financeiros específicos envolvendo a arrecadação de impostos, inflação do período e, outros;
- b) Problemas ocorridos por encaminhamentos equivocados, no âmbito administrativo (falhas na elaboração de editais e seus anexos, descrições técnicas do objeto a ser contratado), como, por exemplo, os recursos administrativos apresentados pelos licitantes (podendo atrasar ou, em alguns casos, inviabilizar o certame); a não apresentação de proposta para o edital (certames desertos) ou, ainda, a falta de documentação exigida dos licitantes participantes do certame (desclassificação dos licitantes), etc.
- c) Falta de planejamento adequado no âmbito da Universidade. Um planejamento inadequado pode levar a processos ineficientes e burocráticos, causando consequências negativas na gestão de aquisições.

A ausência de um plano de gestão aquisitiva aumenta os desafios em períodos desbloqueios orçamentários. Em períodos próximos ao final do exercício a Universidade deverá preparar previamente e adequadamente os processos licitatórios, estabelecendo prioridades claras para as aquisições, na definição de projetos e áreas que devem receber prioridade máxima em termos de recursos;

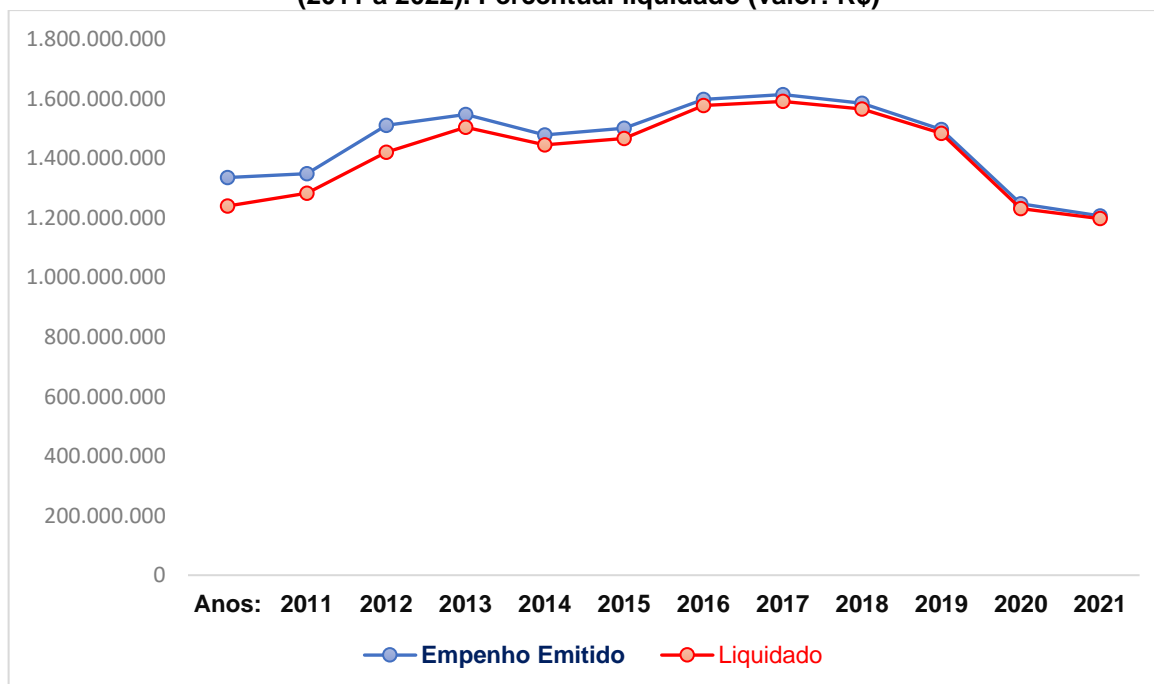
- d) Emendas aprovadas no Congresso Nacional e que não foram liberadas. As emendas parlamentares envolvem a alocação de recursos do orçamento federal para projetos ou programas específicos na Universidade. O processo de liberação de emendas parlamentares é complexo e sujeito a diversos fatores e nem todas as emendas indicadas são efetivamente liberadas e, podem perpassar pelas restrições orçamentárias (casos em que o orçamento do governo federal não é suficiente para liberar todas as emendas indicadas), mudanças de prioridades do governo e as necessidades do país, decisões políticas (alianças partidárias, estratégias políticas), etc;
- e) Fatores presentes no processo entre empenho e liquidado. Para que o empenho seja executado/realizado é necessário que ele seja autorizado de acordo com as leis e regulamentos financeiros. A liquidação ocorre quando a Universidade verifica que a despesa foi efetivamente realizada, conforme empenho. A Universidade precisa cumprir prazos e cronogramas, mas a falta de um cronograma de desembolso, por parte do MEC, dos recursos financeiros, destinados a manutenção das instituições federais de ensino superior, tem alterado o planejamento e os fluxos de pagamento, isso se deve ao fato de que, além de não saber a data correta da liberação, também, não se sabe qual o valor a ser repassado, sendo necessário a adoção de políticas financeiras que garantam regulamentações aplicáveis;
- f) Ou ainda por outros motivos.

O processo de liquidez orçamentária será explicitado na análise dos Gráficos 13 (com a descrição do total de recursos); Gráfico14 (ODC- custeio) e o Gráfico 15 (investimento).

Os valores apresentados nos Gráficos: 13, 14 e 15 revelam uma política de cortes e um padrão menor de orçamentos que vem se estabelecendo ao longo dos anos, frente à dotação orçamentária da LOA, pois as autorizações anuais fazem

estimativas em relação aos exercícios anteriores com recursos, já contabilizados e contingenciados e, têm sido utilizados como base de cálculo para os anos seguintes, expondo a fragilidade da Universidade frente às políticas do financiamento público dos governos.

**GRÁFICO 13 – Somatório GD's (GD1, GD3 e GD4) – Empenhos emitidos x liquidados UFG (2011 a 2022). Percentual liquidado (valor: R\$)**



Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Acumulado de dezembro/2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2023.

A diferença apontada entre os valores totais empenhados e os valores totais liquidados, de todas as despesas, nos levam aos fatores do processo de desfinanciamento, confirmando um cenário que tem fragilizado a gestão educacional na UFG ao longo dos exercícios financeiros. Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022 (Gráfico 13).

**TABELA 20 – Empenho emitido x liquidado. Grupos (GD1; GD3 e GD4) – UFG (valor- R\$)**

Exercícios/Anos	Empenho Emitido	Empenho Liquidado
2011	1.336.542.053,24	1.240.590.061,83
2012	1.348.948.317,78	1.282.982.919,47
2013	1.511.864.664,71	1.421.618.647,70
2014	1.547.503.459,58	1.505.494.669,57

2015	1.478.968.260,68	1.445.445.796,03
2016	1.501.428.306,53	1.467.439.027,46
2017	1.599.044.321,53	1.578.132.618,76
2018	1.614.884.586,23	1.591.754.055,78
<b>2019</b>	<b>1.586.080.010,61</b>	<b>1.565.838.262,89</b>
<b>2020</b>	<b>1.497.429.412,05</b>	<b>1.485.020.282,48</b>
<b>2021</b>	<b>1.247.669.146,12</b>	<b>1.231.320.320,59</b>
<b>2022</b>	<b>1.207.324.543,24</b>	<b>1.198.020.343,20</b>
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>17.477.687.082,30</b>	<b>17.013.657.005,76</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Razão entre a empenhos emitidos em comparação aos valores empenhados liquidados (Gráfico 13).

Verificamos que os créditos de empenhos, após o ano de 2018, apresentaram-se numa curva declinável com grande aprofundamento a partir de 2019. O declínio orçamentário, ao longo dos exercícios financeiros, confirma a manutenção de uma política de cortes orçamentários direcionada à educação superior demonstrados nos valores dos créditos empenhados e liquidados da UFG (Tabela 20).

A Tabela 21 apresenta a diferença percentual, no comparativo entre os créditos empenhados e liquidados entre os anos de 2011 e 2022, na escala numérica de orçamentos menores creditados ao processo do desfinanciamento público ocorrido.

**TABELA 21 – Diferença entre o empenho / emitido e liquidados. Percentual Não Liquidado/ano. Grupos de Despesas: GD1, GD3 e GD4 UFG (valor- R\$)**

Exercícios/Anos	Diferença entre o valor empenhado e liquidado. Valor total não liquidado - GD1, GD3 e GD4	Percentual não liquidado
2011	R\$ 95.951.991,41	7,18%
2012	R\$ 65.965.398,31	4,89%
2013	R\$ 90.246.017,00	5,97%
2014	R\$ 42.008.790,01	2,71%
2015	R\$ 33.522.464,65	2,27%
2016	R\$ 33.989.279,07	2,26%
2017	R\$ 20.911.702,76	1,31%
2018	R\$ 23.130.530,45	1,43%
2019	R\$ 20.241.747,73	1,28%
2020	R\$ 12.409.129,56	0,83%
2021	R\$16.348.825,54	1,31%
<b>2022</b>	<b>R\$ 9.304.200,04</b>	<b>0,77%</b>

<b>Valor total - (GD1, GD3 e GD4) Não liquidado</b>	<b>R\$464.030.076,53</b>	<b>2,65%</b>
---	--------------------------	--------------

Fonte: Dados disponibilizados no SIOF – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Percentual não liquidado (Gráfico 13).

A diferença dos valores, apontados no Gráfico 13, traz os percentuais da diferença entre os créditos empenhados e liquidados, na somatória para as despesas custeio, incluindo os valores da folha de pagamento e encargos (ODC) e investimentos, no somatório de todas as despesas executadas e liquidadas para os mesmos grupos de despesas (GD1, GD3 e GD4).

Verificamos uma diminuição percentual dos créditos empenhados, para os aportes orçamentários da UFG, principalmente a partir do ano de 2018, até o ano de 2022, quando o valor percentual comparativo entre os créditos empenhados e os liquidados é menor, ou seja, liquidou mais, mas a dotação autorizada apresentou-se menor (Tabela 20). É possível observar que os créditos empenhados têm reduções, a partir do ano 2018, aumentando as reduções até o ano de 2022 (menor valor de crédito empenhado), atingindo, em 2022, o total 99,23% maior percentual liquidado. No entanto, o exercício de 2022 apresenta o menor de crédito empenhado de R\$ 1.207.324.543,00 no valor total não executado de R\$ 9.304.204,04 (Tabelas: 20 e 21). Estes números, explicitam fatores do processo de desfinanciamento representados na redução do crédito empenhado a partir do ano de 2019 (Gráfico 13). Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.

Sobre a liquidez orçamentária, a UFG se manifestou conforme trecho do Relatório Integrado de Gestão de 2017:

[...] A falta de um cronograma de desembolso, por parte do MEC, dos recursos financeiros destinados a manutenção das instituições federais de ensino superior tem nos causado uma certa dificuldade para planejar os fluxos de pagamento, isso se deve ao fato de que além de não saber a data correta da liberação, também não se sabe qual o valor a ser repassado. Estas liberações de financeiro estão ocorrendo de forma assistemática desde o ano de 2014, portanto desde então, a UFG tenta estabelecer algumas prioridades de pagamento para que as atividades acadêmicas e administrativas sofram os menores prejuízos possíveis (UFG, RIG, 2017, p. 257-258).

Esse processo age como dificultador do processo de liquidez orçamentária, “[...] existem projetos de obras e outros serviços em que os prazos de execução vigentes,

e/ou despesas complementares de bens em processo de aquisição ou, ainda, no aguardo da entrega do material/serviço pelos fornecedores” (UFG.RG, 2016, p. 166).

O movimento, que condiciona as liberações dos recursos financeiros mensais realizados pelo governo, acontece após a avaliação da arrecadação que é feita, bimestralmente, pelo governo e é somente após o relatório de avaliação de arrecadação, que são feitas as liberações orçamentárias e financeiras mensais para execução dos valores. Após a avaliação, o governo publica, bimestralmente, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Os decretos bimestrais versam sobre a programação orçamentária e financeira do governo e estabelecem o cronograma de execução mensal de desembolso do governo federal. Os decretos são elaborados em cumprimento a LRF, que dispõe sobre a execução orçamentária.

Em 2013 o MEC institucionalizou, no âmbito do Ministério da Educação, a Portaria do MEC 651/2013 que instituiu a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital OCC (Matriz OCC), como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados à manutenção e o funcionamento das universidades federais (BRASIL, 2013). Intencionava-se alocar recursos de custeio e capital, a partir de um modelo de alocação, que garantisse transparência e equidade na distribuição dos recursos orçamentários. Entre as principais críticas, apresentadas no modelo de alocação de recursos anterior, firmava-se na informação de que o modelo:

[...] utilizava-se integralmente de partição sobre um montante fixado de recursos, provocando uma competição desigual entre IFES com tamanhos e perfis bastante diferentes; para que uma instituição mantivesse o seu percentual de participação no modelo de um ano para outro, a mesma deveria apresentar um crescimento igual à média de crescimento do sistema; não permitia um planejamento do Sistema Federal de Ensino Superior por parte da ANDIFES; e não contemplava aspectos de financiamento com vistas à recuperação e modernização da infraestrutura das IFES (BRASIL, MEC.RELATORIO MATRIZ. 2006, p. 6-7).

Os dados utilizados, para o cálculo da matriz de alocação de recursos, são fornecidos ao MEC anualmente, via coleta, da Plataforma de Integração de Dados das Instituições Federais de Ensino Superior.

A Plataforma PingIFES<sup>61</sup> foi adotada pelo MEC com a finalidade de atender às demandas dos Gestores por dados e informações para o planejamento e a definição

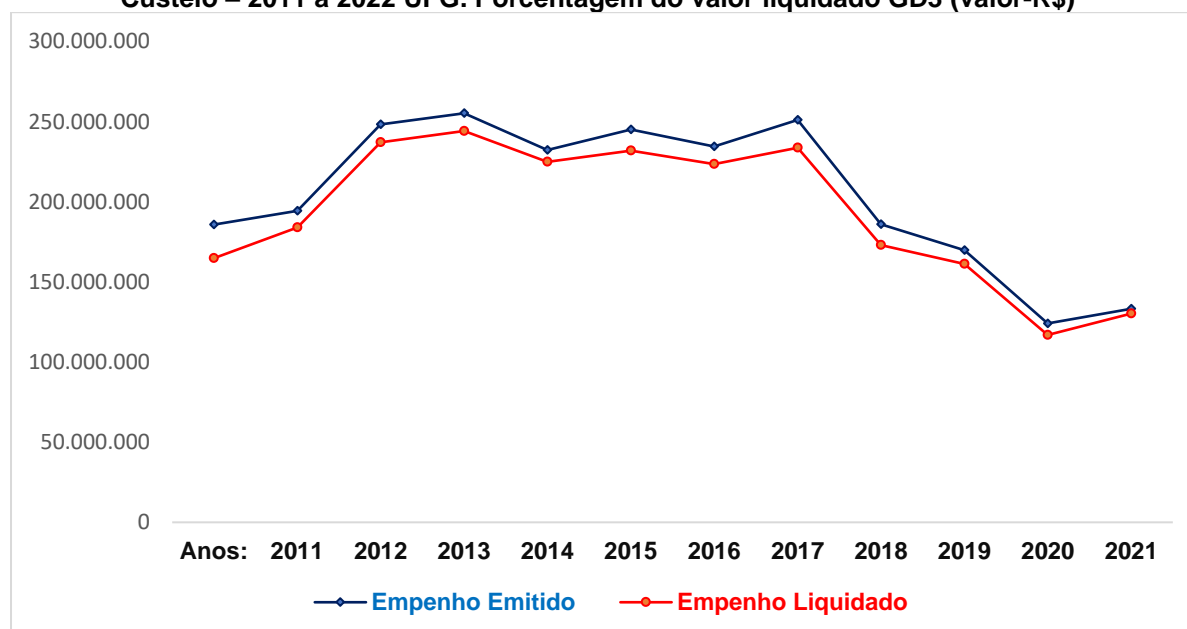
---

<sup>61</sup> A plataforma PingIFES, adotada, pelo MEC em 2006, trouxe informações atualizadas e o orçamento mais realista e o acompanhamento da mobilidade e do tempo médio do aluno no curso nas universidades. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/PingIFERojeto\\_pingifes2.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/PingIFERojeto_pingifes2.pdf).2006. Acesso em: 10 abr. 2023.

de políticas educacionais permitindo o acompanhamento das políticas educacionais definidas, provindos, de diferentes instituições envolvidas no Sistema de Educação Superior Brasileira (BRASIL, PROJETO PINGIFES, 2004, p. 3).

O Gráfico 14 traz a evolução dos créditos empenhados e liquidados, por grupo de despesa para custeio GD3 (ODC), apontados pela UFG. Esses valores estão informados na Tabela 22. Não estão somados, no Gráfico 14, os valores de custeio referente a folha de pagamento da folha (ativos e inativos) e encargos da folha, esses dados foram trazidos no Gráfico 16. Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.

**GRÁFICO 14 – Crédito empenhado e liquidado por grupo de despesa. Grupo GD3 (ODC) – Custeio – 2011 a 2022 UFG. Porcentagem do valor liquidado GD3 (valor-R\$)**



Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Acumulado de dezembro/2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Verificamos oscilações orçamentárias menores para a natureza de despesa de ODC – Custeio, após o ano de 2018, e um menor crédito empenhado em 2021, conforme valores apontados na Tabela 22

A Tabela 22 traz os valores do crédito empenhado e liquidado para o grupo de despesa custeio (exceto os valores de custeio da folha ativos, inativos e encargos da folha de pagamento). Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022 (Gráfico 14).

**TABELA 22 – Empenho emitido x liquidado - Grupo de Despesa: GD3 (ODC- CUSTEIO) UFG  
(valor- R\$)**

<b>Exercícios/Anos</b>	<b>Empenho Emitido GD3</b>	<b>Empenho Liquidado GD3</b>
2011	185.750.270,64	164.706.576,24
2012	194.444.655,48	183.994.422,03
2013	248.352.817,28	237.069.958,75
2014	255.233.447,64	244.181.740,77
2015	232.287.527,19	224.938.728,78
2016	245.189.159,68	231.997.837,28
2017	234.585.976,72	223.438.937,16
2018	251.004.139,75	233.620.864,78
<b>2019</b>	<b>186.058.091,58</b>	<b>172.984.916,62</b>
<b>2020</b>	<b>169.812.224,23</b>	<b>161.188.674,23</b>
<b>2021</b>	<b>124.123.304,97</b>	<b>116.901.298,59</b>
<b>2022</b>	<b>133.164.636,62</b>	<b>130.228.445,07</b>
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>2.460.006.251,78</b>	<b>2.325.252.400,30</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Razão entre a empenhos emitidos em comparação aos valores empenhados liquidados GD3 (Gráfico 14).

Após 2018 os créditos empenhados para o custeio apresentaram-se numa curva declinável, com acentuando aprofundamento a partir de 2019 até 2021, com um pequeno acréscimo orçamentário, em 2022. Em 2021, menor crédito empenhado foi apresentado para as despesas de ODC, no valor total de **R\$ 124.123.304,97** (Tabela 22).

Percebemos que o menor valor liquidado aconteceu no ano 2011 (diferença entre as crédito de empenho e liquidado) atingindo o percentual **11,33%** em relação ao crédito empenhado, ou seja, em 2011 o crédito empenhado apresentou uma menor liquidez. O valor não executado/liquidado em 2011 foi de **R\$ 21.043.694,40** (Tabela 23). Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.



**TABELA 23 – Diferença entre o empenho emitido e liquidado. Percentual não liquidado/ano. Grupo GD3 (ODC). UFG– Custeio – 2011 a 2022 (valor- R\$)**

<b>Exercícios/Anos</b>	<b>Diferença entre o emitido e o liquidado- Valores total ano – não liquidado ODC- GD 3 – Custeio</b>	<b>Percentual não liquidado ODC – Custeio (GD3)</b>
2011	21.043.694,40	11,33%
2012	10.450.234,00	5,37%
2013	11.282.858,53	4,54%
2014	11.051.706,87	4,33%
2015	7.368.798,41	3,16%
2016	13.191.322,40	5,38%
2017	11.147.039,56	4,75%
2018	17.383.274,97	6,93%
2019	13.073.174,96	7,03%
2020	8.623.550,00	5,08%
2021	7.222.006,38	5,82%
2022	2.936.191,55	2,20%
<b>VALOR TOTAL NÃO LIQUIDADO – GD3</b>	<b>134.753.852,03</b>	<b>5,48%</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Percentual não liquidado (Gráfico 14).

Informamos que o índice de liquidez para o grupo de despesa de custeio pode se apresentar maior do que o grupo de despesa de capital, uma vez que as despesas de custeio são despesas que possuem uma maior liquidez orçamentária, dentro do exercício anual, do que as do grupo de investimento. Por exemplo, uma obra (despesa de capital) pode ser liquidada em até dois ou três ou mais exercícios anuais, diferentemente dos materiais ou serviços considerados comuns, por serem encontrados facilmente no mercado, do grupo das despesas de custeio (ODC) em que o processo de aquisição até a entrega do material/serviço e o pagamento, geralmente, é realizado no mesmo exercício anual, portanto, apresentam maior liquidez orçamentária.

No ano de 2021, o Relato Integrado de Gestão apontou regularidade quanto aos pagamentos realizados para as despesas de custeio:

[...] podemos afirmar que não foram encontradas dificuldades na execução do orçamento deste ano, pois as liberações de recursos financeiros de outras

despesas de custeio e capital (ODC) ocorreram regularmente (UFG.RIG, 2021, p. 155).

Esta ação foi possível porque, como se pode notar, os recursos de 2021 já haviam sofrido cortes em exercícios anteriores e, conforme valores apresentados permaneceram contingenciados, revelando uma política de cortes contínuos infligidos pelo governo federal.

Programas governamentais como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo governo federal em 2007, conforme já apresentado na pesquisa, foram responsáveis por grandes aportes de recursos na Universidade (acontecidos principalmente entre os anos de 2008 e 2012). O programa Reuni na UFG previa a alocação de recursos de custeio e de capital na UFG.

Ressaltamos que não é a intenção deste estudo aprofundar nas análises do Programa Reuni, quanto aos seus benefícios e/ou críticas. Reforçamos a grande importância da execução do programa governamental, na UFG, quanto aos seus projetos de expansão e readequação dos espaços físicos, além da ampliação da oferta de cursos (no período noturno), da elevação da taxa de conclusão nos cursos de graduação e da ampliação de programas de assistência estudantil com o aumento do número de bolsas. As informações trazidas pelo Programa Reuni emergem, possibilitando entendermos os prejuízos causados pelos cortes orçamentários para as despesas de ODC-Custeio pois, os aportes de recursos de projetos como o Reuni possibilitaram o crescimento da estrutura física da UFG, com a construção de novos prédios e novos laboratórios, este fato, elevou as despesas referente à contratação de terceirizados, especificamente dos trabalhadores da limpeza e da vigilância. São creditados, no Relatório, dois fatores para o aumento dessas despesas, conforme dados apresentados:

[...] O primeiro diz respeito à impossibilidade de contratação de servidores de nível de apoio, em consequência da extinção destes cargos na estrutura funcional das IFES. O segundo, e ainda mais relevante, tem sua origem no forte processo de expansão por que passa a UFG, destacou-se a expansão propiciada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Governo Federal em 2007 [...] o que faz aumentar, sobremaneira, as demandas pelos serviços de apoio, essenciais ao funcionamento da instituição (UFG-RG, 2011, p. 35).

Também, em anos anteriores ao ano de 2014, são apontadas dificuldades na realização das ações orçamentárias, constantes da LOA, conforme relatório Integrado de gestão da UFG, referente ao ano de 2014:

[...] durante todo o ano de 2014, diversas dificuldades foram encontradas para a execução eficaz das ações orçamentárias constantes na LOA, uma vez que a liberação de cota de limite de empenho foi autorizada de forma fracionada (UFG- RG, 2014, p. 86).

O Relatório já apontava dificuldades quanto à manutenção da IFES em uma síntese da providência adotada e apresenta a seguinte análise situacional “[...] as despesas com o custeio das IFES cresceu nos últimos anos devido à expansão das mesmas e os recursos para o custeio não evoluiu na mesma proporção levando as IFES a situações difíceis (UFG-RG, 2014, p. 339).

Salientamos que, faz parte do mesmo Relatório Integrado de Gestão, daquele ano, a recomendação apresentada de Ofício pela Controladoria Geral da União-Regional Goiás. São apontamentos apresentados pela CGU-GO:

[...] observar que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada (art.27 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986). Dessa forma, rever os procedimentos de empenho prévio de despesas, para que possam refletir a realidade de cada contrato (BRASIL, OFÍCIO nº 23822/2014 /DIAC3- CGU-Regional/Goiás,2014, *apud* UFG-RG, 2014, p. 339).

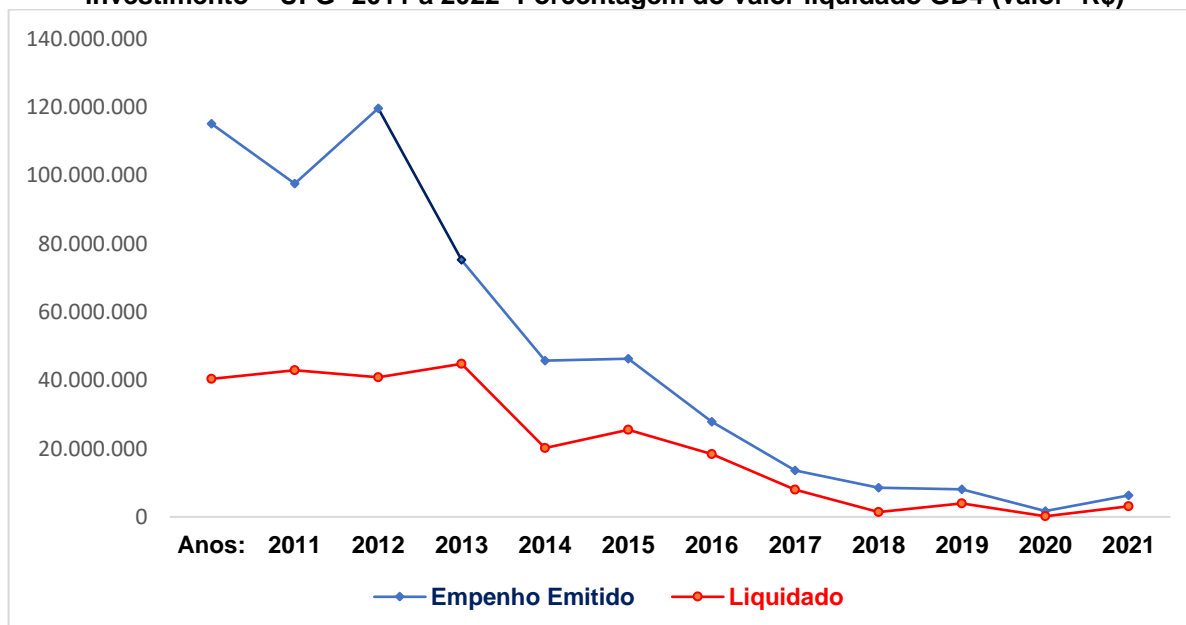
Apontamos, em síntese, a resposta da UFG à Controladoria Geral da União-Regional Goiás, dos resultados obtidos:

[...] assegurar o empenho na totalidade da previsão das despesas, porém esta ação só é possível se o MEC liberar toda a cota de limite de empenho. Vale ressaltar que a realidade geral das IFES discutida amplamente nos fóruns e na ANDIFES é **essa insuficiência de dotação orçamentária para assegurar o funcionamento e manutenção da estrutura** (BRASIL, OFÍCIO nº 23822/2014/DIAC3- CGU-Regional/Goiás, 2014 *apud* UFG-RG, 2014, p. 339, grifos nossos).

Destacamos que, o crescimento já apontado para as despesas de custeio, mediante a contratação de terceirizados, foi reforçada em Relatórios de Gestão posteriores, quando os dados apontaram um declínio para a dotação autorizada de custeio.

Se avaliarmos o orçamento para o grupo de capital, verificaremos valores divergentes entre os créditos empenhados e liquidados, apontados para a UFG, conforme explanação do Gráfico 15. Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022 (Gráfico 15).

**GRÁFICO 15 - Empenho emitido e liquidado por grupo de despesa. Grupo capital (INV) – investimento – UFG- 2011 a 2022- Porcentagem do valor liquidado GD4 (valor- R\$)**



Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Acumulado de dezembro/2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2023.

É possível notar, na explanação do Gráfico 15, a involução dos créditos empenhados para o grupo de investimentos (INV), da UFG, com acentuada queda orçamentária, a partir do ano de 2015, até a sua quase anulação no ano de 2021.

Os cortes apresentados no grupo de despesas de capital (INV) fragilizaram a educação superior e foram graves, nos anos que se seguiram, conforme expresso em Relatório de Gestão da UFG:

[...] devido a restrições orçamentárias impostas a IFES em 2015, principalmente em orçamento de capital, interrompendo assim os programas de expansão e recuperação orçamentárias da IFES pelo Governo Federal (UFG-RG, 2015, p. 27).

Avaliamos que, o processo contínuo do desfinanciamento apresentou-se em todos dos grupos de despesas custeio (ODC), conforme explanação, do Gráfico 15,

mas ao verificamos os cortes, apresentados nos orçamentos das despesas de investimentos (INV), temos a dimensão dos cortes governamentais infligidos na UFG nos últimos anos (Gráfico 16).

A redução drástica dos orçamentos da Universidade é visualizada pela gestão da UFG na busca de novas estratégias de financiamentos e na abertura da Universidade a novas fontes de financiamento conforme trechos do Relato de Gestão de 2021 “[...] Frente às limitações orçamentárias e ao aumento dos custos de manutenção do funcionamento da UFG, faz-se necessário a busca de novas fontes de financiamento para manter a atual estrutura e consolidar os programas e os projetos (UFG, RIG, 2021, p. 129-130).

Sobre os cortes orçamentários, do ano 2021, trazemos a fala dos professores: Edward Madureira Brasil, Reitor pela UFG por três mandatos (2006 a 2014 e de 2018 a 2022) e do professor Nelson Cardoso Amaral, Ex. Pró-Reitor de Administração e Finanças e Ex. Vice-Reitor da UFG, professores com importantes estudos na área do financiamento da educação brasileira:

[...] essas medidas em maior ou menor grau foram tomadas pelos gestores nos anos iniciais desse ciclo de redução de orçamento de custeio e de capital; entretanto, com o corte de mais de 18% do orçamento de custeio de 2021, os gestores se viram obrigados a aprofundar as reduções de despesas, dessa vez com impacto direto nas atividades fins. Foi preciso implementar, em diversas instituições, uma redução do número, das modalidades, do valor e da duração de bolsas de assistência estudantil. Essas bolsas passaram a fazer parte do planejamento das UFs e já conviviam com um orçamento insuficiente para a assistência estudantil de uma comunidade cada vez mais vulnerável do ponto de vista material, que atingiu um público alvo da assistência estudantil, superior a 70% (AMARAL; BRASIL, 2021, p. 18).

Os números dos cortes orçamentários, especificamente, para o grupo de investimentos se apresentaram de forma muito ostensiva e mudaram o padrão orçamentário e a realidade institucional da UFG. O contingenciamento governamental “justificado” pelos governos, pelo ajuste fiscal e aplicados na UFG, assumiram formas drásticas na redução de investimentos nas obras e na compra de equipamentos ao longo dos exercícios financeiros. Neste período, os recursos para investimentos na UFG praticamente foram inexistentes, conforme demonstrado na redução dos aportes orçamentários dos períodos (Tabela 24). Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.

**TABELA 24 – Empenho emitido x liquidado - Grupo de Despesa: GD4 (INV- Capital) UFG  
(valor- R\$)**

<b>Exercícios/Anos</b>	<b>Empenho Emitido GD4</b>	<b>Empenho Liquidado GD4</b>
2011	115.144.754,45	40.410.989,50
2012	97.588.361,88	42.910.879,25
2013	119.654.394,92	40.899.461,91
2014	75.201.985,61	44.822.612,82
2015	45.716.185,67	20.130.461,55
2016	46.350.986,42	25.553.031,11
<b>2017</b>	<b>27.831.446,71</b>	<b>18.424.989,76</b>
<b>2018</b>	<b>13.604.637,74</b>	<b>7.944.271,53</b>
<b>2019</b>	<b>8.561.005,79</b>	<b>1.392.433,02</b>
<b>2020</b>	<b>8.036.254,20</b>	<b>3.976.999,18</b>
<b>2021</b>	<b>1.718.284,54</b>	<b>185.605,67</b>
<b>2022</b>	<b>6.330.190,57</b>	<b>3.123.675,20</b>
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>565.738.488,50</b>	<b>R\$ 249.775.410,50</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOF – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Razão entre a empenhos emitidos em comparação aos valores empenhados liquidados GD4 (Gráfico 15).

Se comparados, ao valor empenhado em 2011 (ano em que a UFG recebeu aportes de recursos de capital, através do Programa REUNI), no início do recorte temporal da pesquisa, temos o maior crédito empenhado, em 2011, de **R\$ 115.144.754,45** e, o menor crédito empenhado, em 2021, no valor de **R\$ 1.718.284,54**. Se comparado, ao crédito empenhado de 2011, o orçamento de capital da UFG apresentou uma redução percentual de **85,08%**, **entre os anos de 2011 a 2021**. O percentual demonstra o processo de desfinanciamento da Universidade (Tabela 24). Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.

**TABELA 25 – Diferença entre os valores empenhos emitidos e não liquidados- Percentual não liquidado/ano. Grupo de Despesa GD4 (INV) UFG (valor- R\$)**

<b>Exercícios/Anos</b>	<b>Diferença entre as despesas (empenhos emitidos e liquidados) Valores total ano – não liquidados (INV)</b>	<b>Percentual não liquidado (INV)</b>
2011	74.733.764,95	64,90%
2012	54.677.482,63	56,03%
2013	78.754.933,01	65,82%
2014	30.379.372,79	40,40%
2015	25.585.724,12	55,97%
2016	20.797.955,31	44,87%
2017	9.406.456,95	33,80%
2018	5.660.366,21	41,61%
2019	7.168.572,77	83,74%
2020	4.059.255,32	50,51%
<b>2021</b>	<b>1.532.678,87</b>	<b>89,20%</b>
2022	3.206.515,36	50,65%
<b>Valor Total não liquidado GD4</b>	<b>315.963.078,30</b>	<b>55,85%</b>

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Percentual não liquidado (Gráfico 15).

Entendemos que a preocupação dos gestores e dos estudiosos do financiamento público da educação refletem o temor quanto à realidade de manutenção da Universidade, num contexto de cortes orçamentários contínuos, infringidos, sistematicamente, ao longo dos anos, afetando o modelo de Universidade na sua gratuidade, do ensino, da pesquisa, da extensão e, na política de inclusão.

Analizamos que os cortes orçamentários apresentados à UFG buscaram, entre outros motivos, desacreditar o ensino superior públicos nas UFS, com falácias governamentais representadas nas falas agressivas de autoridades descompromissadas com gestão qualitativa da educação pública e, que se transformaram em ações de bloqueios, confirmadas nos cortes orçamentários, no processo que conduziu ao desfinanciamento orçamentário na UFG, principalmente entre os anos de 2019 a 2022, conforme análise dos gráficos apontados.

Os cortes apresentados pelo governo são justificados pela frustração de arrecadação do governo para aquele período. Os bloqueios orçamentários são

repassados ao MEC que contingencia o orçamento previsto da Universidade realizando o contingenciamento. Quando os orçamentos contingenciados não retornam até o final do exercício (31/12), conforme já explanado, acontecem os cortes o que significa dizer que a manutenção fica precarizada, corroborando fortemente para o sucateamento da Universidade.

A preocupação se apresenta quando as instituições recorrem às organizações de mercado, que estabelecem as suas próprias regras para atender aos aportes de investimentos requeridos. Tais condições podem comprometer, em alguns casos, a autonomia da universidade propiciando a volta à discussão de projetos que versam sobre a gratuidade nas instituições públicas de educação superior como, nas ações de enfrentamento da asfixia orçamentária e financeira apresentada mediante a conjuntura política e econômica dos últimos anos. Avaliamos que a política de cortes governamentais tem demonstrado uma propositura restritiva e tem atentado fortemente sobre a autonomia universitária.

Notamos uma evolução gradual cortes reforçando o entendimento da construção de uma política de austeridade, representada nas ações dos governos de cunho neoliberal e, reportada no processo que desfinanciou o orçamento da dotação autorizada da UFG, conforme explicitado na análise dos Gráficos 10 (com a descrição do total de recursos); Gráfico11 (com a descrição do ODC- custeio) e o Gráfico 12 (com a descrição dos dados do investimento).com a aprovação da LOA contendo valores menores que o ano anterior e na explicitação do processo da diminuição da liquidez orçamentária, conforme Gráfico 13 (com a descrição do total de recursos); Gráfico14 (ODC- custeio) e o Gráfico 15 (investimento).

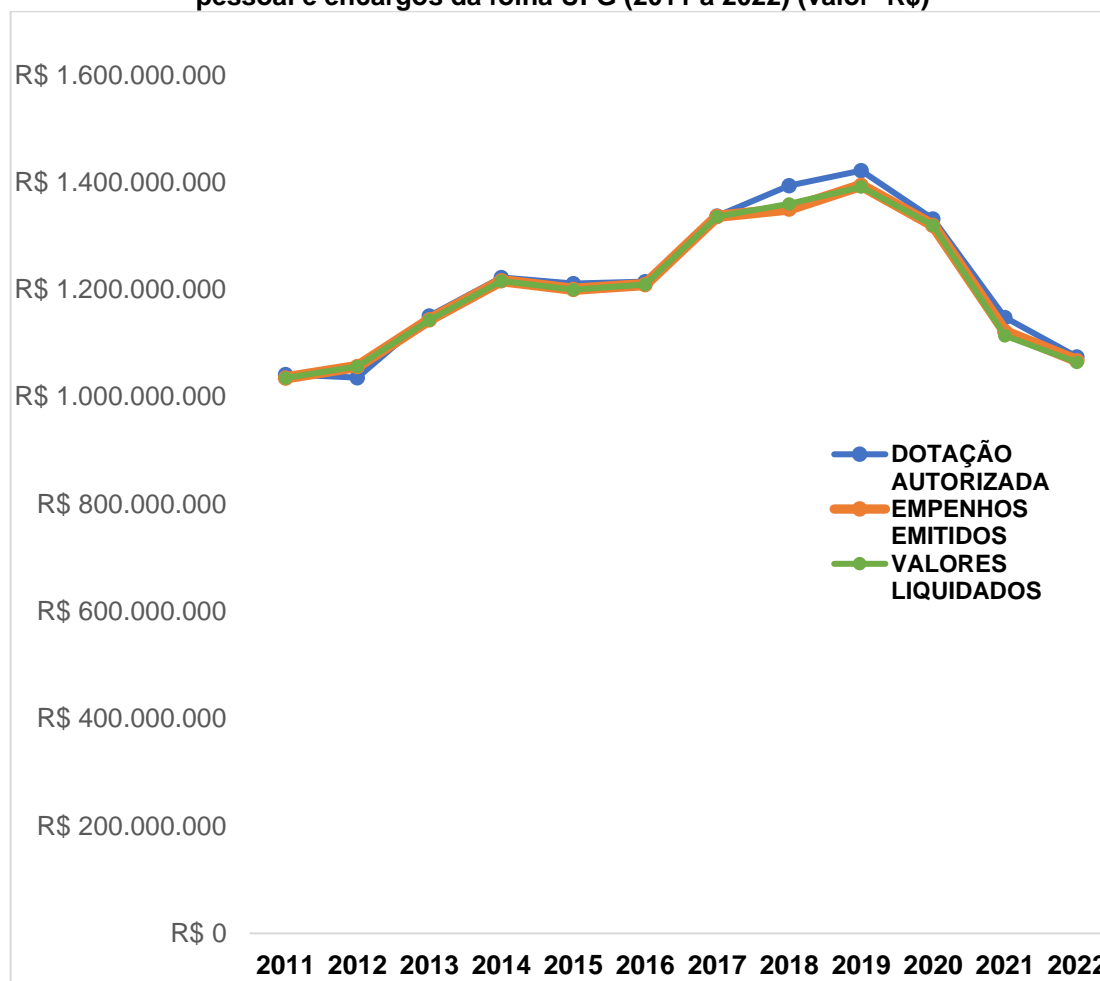
Em síntese, podemos afirmar que a conta orçamentária restritiva tem se apresentado de forma contínua ao longo dos exercícios orçamentários anuais, conforme dados apontados nos Gráficos: 10 a 15, com grande reflexo para a educação superior. Os cortes da LOA, na UFG, configuraram e estruturaram um período de execução orçamentária menor, via Ministério da Educação, em um processo de redução nominal contínuo dos investimentos e do custeio, dificultando a implantação de ações e de projetos institucionais, e que têm inviabilizado a própria manutenção da Universidade. Os contingenciamentos e os cortes orçamentários têm influenciado diretamente o planejamento e a condução da educação superior no Brasil ou a sua retração traduzida na falta de políticas públicas na educação superior.



Entendemos que as políticas governamentais, de cunho neoliberal, operaram de várias maneiras e o contingenciamento reproduziu, no processo contínuo do desfinanciamento orçamentário, visualizado no estudo e, em outras estratégias e ações que implicaram, por exemplo, nas políticas educacionais que levaram ao não reajuste das bolsas estudantis e na determinação de novas normativas que delimitam obrigações ao pesquisador, além da pesquisa, na busca pelas parcerias público privadas (PPs), em projetos que destinam recursos da pesquisa pública à iniciativa privada.

Por último, achamos necessário trazer os valores do orçamento no comparativo entre os valores contingenciados e os valores não contingenciados pelos governos. O Gráfico 16 referente aos valores para o grupo GD1, que são as despesas com pessoal e encargos de folha de pagamento. Esse grupo, conforme explicado anteriormente, não pode ser contingenciado pelo governo, por tratar-se de despesa não discricionária, ou seja, é obrigatória, portanto, as diferenças apresentadas neste grupo, que tem natureza orçamentária de custeio, podem oscilar nos valores, apresentados, entre a dotação autorizada e as despesas empenhadas e liquidadas, mas são diferenças percentuais pequenas ocorridas nos exercícios orçamentários e financeiros como, por exemplo, o atraso da liquidação das despesas dos vales transportes que são despesas de custeio do grupo GD1 folhas de pagamento e encargos sociais.

**GRÁFICO 16 – Somatório GD 1 - dotação autorizada x empenhos emitidos X liquidados – pessoal e encargos da folha UFG (2011 a 2022) (valor- R\$)**



Fonte: Dados disponibilizados no SIOP – Sistema Integrado de Administração Financeira – dados abertos. Monetariamente atualizado pelo IPCA, com referência de dezembro/2022 - Sistematizados pela autora. Acumulado de dezembro/2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2023.

O Gráfico 16, explicita apenas os créditos empenhados para o grupo GD1, na comparação entre a dotação autorizada, os créditos empenhados e liquidados que são as despesas obrigatórias representadas com a folha de pagamento e os encargos da folha. Os valores foram monetariamente atualizados pelo IPCA, com referência ao mês de dezembro do ano de 2022.

Estão explanadas as despesas registradas com os servidores ativos, inativos e os pensionistas efetivos. Observamos que, o crédito empenhado e o liquidado para esse grupo de despesas mantem-se regular no período em comparação com a dotação autorizada. É possível notar uma equiparação entre os orçamentos da dotação autorizada, das despesas empenhadas e liquidadas. Os orçamentos, para esse grupo, por normativa constitucional e legal não são possíveis de serem contingenciados ou cortados, ou seja, é uma despesa obrigatória e não discricionária,

mas observamos que o processo de deterioração dos salários dos servidores acontece a partir do ano de 2017, provocada pela inflação e pela inexistência de correções salariais.

Por fim, salientamos que os dados explicitados nos Gráficos: 10 a 15 conduziram a um processo de contingenciamento explicitado no período de 2011 a 2022, que se fez mais presente nas despesas de capital (INV) e tiveram, como fator principal, o desfinanciamento ocorrido nos exercícios ulteriores, com a provação de uma LOA contendo valores menores que o ano anterior. Entretanto, ao analisarmos o processo do contingenciamento, podemos inferir que o menor orçamento para capital dificulta o crescimento e a ampliação da educação superior nas suas dimensões: ensino, pesquisa e extensão, sobretudo quando se necessita de equipamentos, de obras, entre outros. Já o menor orçamento em custeio interfere diretamente na rotina da Universidade na manutenção, nos programas sociais para permanência dos estudantes, incentivo às pesquisas, à extensão, entre outras ações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa trouxe como objeto de estudo, o (des) financiamento da Educação Superior, a partir de uma exposição teórica e metodológica na qual consideramos a interferência da abordagem neoliberal na condução de políticas para a educação superior no Brasil. Nosso esforço de interpretar e analisar este fenômeno nos levou a discutir o contingenciamento de recursos para ensino, pesquisa e extensão tendo, por lócus, a Universidade federal de Goiás e, sucessivamente o que aqui tratamos como desfinanciamento da Educação Superior.

O recorte temporal desta pesquisa se justifica por alguns fatores, a saber: buscamos contemplar períodos governamentais, por entender que os recursos destinados às universidades federais são oriundos do orçamento público federal, de responsabilidade da União. Embora saibamos que cada presidente, ao iniciar seu mandato, recebe um orçamento aprovado, bem como um Plano Plurianual (PPA) já iniciado, estamos diante de uma lógica administrativa/jurídica que não pode ser interrompida de um mandato para outro, ferindo o princípio da continuidade. Neste sentido, veremos o movimento orçamentário nos governos: Dilma Vana Rousseff, (2011- 2016), Michel Miguel Elias Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Entendemos que um período de 12 anos, nos propiciará ter uma visão deste contingenciamento para a UFG.

A pesquisa pautou-se na análise e na inferência sobre o estudo do processo de contingenciamento que conduziram ao fator do desfinanciamento de recursos aplicados pela União na UFG, levando-nos ao entendimento de que não houve estudos relevantes sobre os temas em anos anteriores. Soma-se a isso o fato de que a história está em constante movimento. Estas mudanças precisaram ser estudadas e pesquisadas no intento de interpretar e analisar as políticas públicas que interferiram e interferem direta e indiretamente nas condições objetivas de se realizar a gestão nas instituições de educação, sobretudo aquelas que oferecem a educação superior.

Retomamos, nesta fase da tese, o problema de pesquisa que assim se apresenta. No caminho para responder tal questão, constatamos ser necessário estabelecer a adoção de políticas anticíclicas, possibilitando conter ou minimizar os efeitos na educação, na alternância entre os períodos de crescimento, estagnação ou retração da economia que possam abrir espaço para a expansão dos investimentos públicos com gastos eficientes produzindo efeitos compensatórios, em períodos de

grave desequilíbrio financeiro, combatendo severamente ações governamentais que atentem contra a autonomia das universidades, refletindo na sobrevivência da educação pública superior de qualidade.

A universidade não pode ser gestada como uma empresa e nem pode ser considerada como uma repartição pública descaracterizada da sua finalidade porque seus conteúdos produzidos e veiculados devem retratar a sua forma gestonária firmando-se contra a intencionalidade de governos que atentam contra a autonomia universitária, requisito precípua, para que a universidade garanta a execução do princípio constitucional da universalidade da educação dentro do contexto social onde se insere. A mercantilização da educação pode levar a ênfase de cursos e programas que atraiam mais financiamento ou estudantes pagantes. A influência do financiamento privado pode afetar a direção e a agenda da pesquisa acadêmica e moldar a introdução de taxas de matrícula, sistemas de crédito educacional e de avaliação de desempenho, afetando a universidade.

O art. 207 da CF assim define “[...] 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, 1988). Ao trazer a garantia da indissociabilidade para o ensino, a pesquisa e a extensão, quis o legislador garantir a inseparabilidade dos pilares da formação superior (ensino, pesquisa e extensão), entretanto a universidade vem encontrando desafios para garantir o que a CF preconiza.

Os bloqueios orçamentários dos recursos da educação superior tornaram-se um desafio que precisa ser combatido e, enfrentado diariamente como política de governo, buscando a implementação das políticas de Estado que possam promover a excelência acadêmica e o desenvolvimento educacional. A limitação dos recursos financeiros, na UFG, mediante o processo de contingenciamento afetou áreas essenciais da Universidade traduzidas na diminuição dos recursos de custeio e de capital. Esses recursos afetaram áreas de infraestrutura da Universidade com a paralisação de obras e a compra de equipamentos e a sua própria manutenção, sentidas em diferentes campos da Universidade como: na diminuição das pesquisas, na precarização dos diferentes espaços e na política de contratação de servidores terceirizados. Os dados trazidos pela pesquisa foram explicitados na análise em que aponta a diminuição da dotação autorizada explanados nos dados dos Gráficos: 10 (total dos recursos); 11 (ODC) e 12 (INV) e que levaram ao desfinanciamento da

Universidade, sendo o desfinanciamento o principal fator do processo de contingenciamento sofrido. Os dados do processo de desfinanciamento foram explanados nos Gráficos: 13 (total de recursos), 14 (ODC) e 15 (INV).

Identificamos, nos últimos doze anos (2011 a 2012), na UFG, uma política de austeridade estabelecida, ocorrida a partir dos cortes orçamentários e dos movimentos financeiros, acontecidos sistematicamente nas ações governamentais, que influenciaram diretamente o planejamento, com a redução dos recursos que afetaram a gestão e a manutenção da Universidade.

A resposta apresentada pela Universidade **confirma o processo de contingenciamento de recursos na Universidade**, mas não informa a totalização dos recursos contingenciados, de forma individualizada e, por grupo de despesas orçamentárias. Dessa forma, as informações orçamentárias questionadas, para os grupos de despesas custeio e investimentos, não foram respondidas no questionamento apresentado a UFG.

Entre os limites da pesquisa, cabe destacar a dificuldade da análise dos cortes de recursos orçamentários e financeiros, em diferentes campos da Universidade pois, sabemos que os cortes se apresentam na diminuição das pesquisas, na precarização dos diferentes espaços e na política de contratação de servidores terceirizados. Nos dados da pesquisa foi possível identificar que os cortes e ou contingenciamentos ocorreram, porém a Universidade não possui nenhuma conta que registra esse valor, sendo necessário analisar todas as liberações de limites orçamentários ao longo de cada ano, confrontando esta informação com as dotações autorizadas. Esta análise, pela sua complexidade e interpretação requerida, só seria possível em um período muito extenso, ultrapassando o prazo legal para a conclusão deste doutoramento.

Os prejuízos dos trabalhos desenvolvidos, na Universidade, também afetaram o tripé que sustenta a educação superior do ensino, da pesquisa e da extensão.

No limite das análises dos dados orçamentários da UFG realizados, sob o ponto do contingenciamento e que levaram aos fatores do desfinanciamento ocorridos, verificamos, nos conteúdos apresentados dos dados orçamentários e financeiros (SIOP) e, nas informações dos Relatórios/Relatos de Gestão da Universidade uma política de governos direcionada e normatizada na condução de cortes contínuos de recursos, ocorridos, principalmente, entre os anos de 2018 a 2022.

Os números apresentados são capazes de inferir que a maior redução orçamentária, da dotação autorizada na UFG aconteceu no ano de 2015. Após este

ano e, nos anos que se seguiram ao golpe da presidente Dilma Rousseff, em 2016, o governo de Michel Temer aprovou a Emenda Constitucional EC 95, conhecida como PEC do Teto dos Gastos, reafirmando e, estabelecendo uma política afastada das políticas públicas sociais na educação superior. Este fato, entendemos, conduziu aos fatores que permearam o processo de desfinanciamento do orçamento da UFG, com a aprovação de uma LOA contendo valores menores que o ano anterior. Desta forma, o desfinanciamento vem sendo aceito e, ou legitimado, sendo o principal fator do contingenciamento apresentado na UFG.

Entre os anos 2018 e 2022 e, principalmente no ano de 2021, os dados orçamentários e financeiros da dotação autorizada revelaram a quase anulação do orçamento para as despesas de investimentos (INV) na educação superior na UFG e a diminuição contínua e regular para os orçamentos das despesas de custeio (ODC). O cenário se apresentou cheio de dificuldades para a manutenção das atividades acadêmicas regulares, para o pagamento de materiais e equipamentos necessários às pesquisas e atividades regulares, na paralisação das pesquisas, nos investimentos em infraestrutura, nos projetos de redução do número de bolsas de permanência e na diminuição do número de vagas disponíveis para estudantes, trazendo o retorno as discussões que versam sobre a gratuidade do ensino nas IFES.

Com a aprovação da EC 95 estabeleceu-se congelar, por 20 anos, as despesas primárias que são as despesas com salários, outras despesas de custeio (ODC) e de investimentos (INV). O congelamento destas despesas, também, seria mantido em uma possível situação de superavit financeiro (no saldo positivo de arrecadação das receitas em relação as despesas). Neste caso, o valor da arrecadação excedente, seria destinado ao pagamento da dívida pública, ou seja, o saldo excedente de arrecadação não seria transferido às demandas das áreas sociais.

A correção do orçamento se limitaria à inflação do período e a ampliação de investimentos educacionais e, a oferta de serviços de qualidade à população seria afetada gravemente em 20 anos, se comparado ao crescimento da população nesse período e somados a diminuição dos recursos gradativos, o prejuízo seria enorme, conforme apontados nos cortes contínuos apresentados, na dotação autorizada dos exercícios anuais, entre os anos de 2018 a 2022.

Chamamos de contingenciamento induzido quando os retornos dos recursos ou desbloqueios acontecem em períodos próximos ao final do exercício orçamentário/financeiro anual. O bloqueio e, o posterior desbloqueio, foi prática

recorrente, principalmente entre os anos de 2018 a 2022, levando o entendimento a condução de uma política de governo e não de Estado no Brasil, verificadas na falta de políticas sociais na educação superior na UFG.

Os contingenciamentos e os cortes alteraram e configuraram uma nova condução do planejamento institucional de gestão na UFG, nos processos aquisitivos e na aquisição dos materiais de consumo, equipamentos e na realização das obras. Essa prática foi, por esta pesquisadora, vivenciada nos processos de licitações para contratação de obras e serviços de engenharia na Secretaria de Infraestrutura da UFG (Seinfra) no trabalho realizado, na UFG, na área de licitações.

Quando os contingenciamentos acontecem em datas próximas ao final do exercício direcionam a situações que inviabilizam a continuidade de processos licitatórios não conclusos e, que já estavam em curso. Para esses casos a liberação orçamentária tardia não permite a continuação do processo em curso estabelecido no planejamento institucional da UFG, pois não há prazo hábil e legal nos processos licitatórios obrigatórios prévios para o atendimento aos prazos das fases orçamentárias de empenho ao pagamento (fases orçamentárias necessárias dentro de um exercício financeiro) dentro do prazo de encerramento anual do exercício fiscal.

Esses processos, na maioria das vezes, são encerrados e não podem ser retornados, no próximo exercício e, quando o contingenciamento não retorna ao orçamento, torna-se um corte orçamentário. Todo o processo de contingenciamento de recursos alterou o planejamento institucional da UFG e causou prejuízos que conduziram a um cenário de dificuldades na Universidade e causaram incertezas e inseguranças na gestão atentando contra o processo de autonomia universitária.

A autonomia universitária refere-se a um princípio constitucional fundamental que sustenta a liberdade acadêmica. Esse princípio, fundamentado no art. 207 da CF, torna-se essencial ao promover a excelência acadêmica, a pesquisa científica, a inovação e o avanço do conhecimento.

É por meio da autonomia universitária que as IES podem tomar decisões independentes sobre os mais diversos assuntos (administrativos, financeiros, acadêmicos etc.) sem interferência direta dos governos ou de entidades externas. Esse princípio, por sua amplitude e importância, também se apresenta na garantia da inclusão social, na prestação de contas à sociedade, na formação de cidadãos críticos e responsáveis, na diversidade social, dentre outros.



Quando os governos atentam contra a autonomia universitária, atentam contra a liberdade acadêmica, a liberdade de cátedra, o avanço científico e a diversidade das ideias. Os motivos e as justificativas se apresentam por diferentes razões, mas, na maioria de vezes, existe a tentativa de imposição do controle político do executivo, que confronta os interesses de opiniões diferentes, ou seja, a afronta à autonomia universitária vem permeada da aproximação perigosa de um processo afastado da democracia.

Esta condução governamental tem levado invariavelmente à censura das ideias e da liberdade de expressão, impondo uma visão particular do conhecimento, muitas vezes, firmada e justificada a partir de valores conservadores da sociedade e dos parlamentares que aprovam e defendem os cortes orçamentários e financeiros da educação na defesa “da família”, “da religião”, “da pátria”, do mercado privatista, dentre outros.

Somando-se a esses fatores, sem autonomia as universidades podem ser mais suscetíveis a cortes orçamentários governamentais arbitrários, que tem levado a restrições financeiras significativas, conforme apontado nos dados apresentados dentro do recorte temporal desta pesquisa, levando a enfrentar a capacitação de recursos externos, como doações e parcerias com a iniciativa privada, para aumentar as suas fontes de financiamento. Esse modelo de fontes de financiamento, mercadológico, promovem a ideia de que a universidade deve depender mais de fontes privadas ou de captação de recursos reduzindo o financiamento público, traduzidos em uma abordagem de política neoliberal de governos.

Analisamos uma somatória de ações que atentaram contra a autonomia universitária até mesmo sua própria existência diante das políticas públicas do desfinanciamento de governos, com forte comprometimento das áreas que operaram no funcionamento e na manutenção da UFG, nas ações de ensino, pesquisa e extensão, no apoio aos estudantes, mais necessitados, no discurso recorrente que tenta desobrigar o Estado do compromisso com o financiamento da educação superior, associado à qualidade necessária da pesquisa, da extensão e do ensino superior e nas ações políticas que almejam transformar e aproximar a universidade a uma empresa de ensino.

A imposição desses valores justifica-se, entre outros fatores, na ideia de que a universidade pública não traz retorno à sociedade e, deve ser combatida, pois difunde um conceito que não coaduna com os interesses do país. Esta “narrativa” ganhou

espaço na mídia e redes sociais e foi responsável pela passividade da sociedade mediante os inúmeros ataques às IES públicas, sobretudo as que se destinam à oferta da educação pública superior, principalmente entre os anos de 2019 a 2022. O processo, conduziu a elaboração de projetos de governos que visaram a privatização da universidade, a longo prazo, como o Future-se.

Projetos como o Future-se nascem em governos com propostas neoliberais e, possibilitam a volta da discussão da continuidade da manutenção da gratuidade do ensino superior, sendo apresentados à sociedade como “solução” para a modernização e ampliação do ensino superior e da “garantia da autonomia universitária”. Entretanto, têm na sua constituição, a busca por novas propostas de financiamento, a redução dos investimentos públicos e os desequilíbrios entre as instituições e os cursos, mais ou menos privilegiados, de acordo com os interesses mercadológicos e se sustentam na ideia de que a universidade é cara à sociedade e, é seletiva aos mais favorecidos socialmente.

Expostas as análises dos estudos do contingenciamento e, que levaram aos fatores do desfinanciamento público, na educação superior na UFG. O resultado apontou uma conta orçamentária restritiva de cortes contínuos ao longo dos exercícios orçamentários anuais, conforme dados apontados nos Gráficos: 10 a 15, com grande reflexo para a educação superior. Os cortes da LOA, na UFG, configuraram e estruturaram um período de execução orçamentária menor, via Ministério da Educação, em um processo de redução nominal e contínua dos investimentos e do custeio (despesas discricionárias), dificultando a implantação de ações e de projetos institucionais.

Ao lançarmos mão dos Relatórios Integrados de Gestão da Universidade, neste recorte temporal, buscamos identificar em tais documentos as implicações destes contingenciamentos e suas respectivas gestões.

Na análise dos dados do contingenciamento da UFG, a menor diferença entre a dotação autorizada e os créditos empenhados não deve ser avaliada como um parâmetro positivo e único. Na comparação com a dotação autorizada que se apresentava maior entre os anos de 2011 a 2017 com os anos de 2018 a 2022 o orçamento autorizado, deste último período, se apresentou menor e levou a uma maior liquidez orçamentária (ou seja, liquidou-se mais, mas a dotação autorizada se apresentava menor). Os dados da liquidez orçamentária foram explicitados nos Gráficos: 13 (todas as despesas), 14 (ODC) e 15 (INV). Já os principais fatores da

menor dotação orçamentária ocorrida podem ser diversos e foram verificados no desfinanciamento da Universidade como fator do contingenciamento ocorrido. Os dados foram explicitados nos Gráficos: 10 (todas as despesas), 11 (ODC) e 12 (INV).

Elencamos os principais fatores do contingenciamento que levaram ao processo de desfinanciamento como: os problemas no processo licitatório que independem da Universidade, por exemplo, os recursos apresentados pelos licitantes (podem atrasar ou, em alguns casos, inviabilizar o certame), a não apresentação de proposta para o edital (certames desertos), a falta de documentação exigida dos licitantes participantes (certames fracassados) etc.

Há, ainda, os encaminhamentos equivocados no âmbito administrativo, por exemplo, um edital publicado com falhas e/ou incoerências legais ou técnicas, problemas na especificação adequada do serviço ou material (equipamento) a ser adquirido (especificações técnicas falhas), etc. A falta de planejamento adequado, no âmbito da Universidade, pode ter diversas causas. A Universidade pode ter concluído que o contingenciamento não seria revertido e, ao ser liberado, não foi possível adequar o processo licitatório por falta de tempo hábil para implementá-lo dentro do prazo de execução orçamentária anual, ou ainda, quando uma emenda parlamentar for liberada sem tempo da instrumentação processual administrativa.

Em síntese, o contingenciamento impede o planejamento e a execução adequada dos processos de compra, resultando, às vezes, na impossibilidade de execução do processo licitatório, naquele ano, sendo o desfinanciamento um dos seus principais fatores.

O processo licitatório é composto por fases internas e externas. Na fase interna (na qual consta as etapas de solicitação da demanda e do planejamento da licitação) é necessário a informação orçamentária mediante despacho autorizativo/orçamentário administrativo da autoridade superior do órgão ligada a área orçamentária da Universidade. Em casos de contingenciamento de recurso, pelo governo, a autoridade administrativa responsável superior do órgão não pode informar dados orçamentários ao processo, que então, fica paralisado nesta fase. Neste caso, a próxima fase externa (divulgação, realização da licitação e contratação) que são etapas posteriores e sequenciais ao processo não podem acontecer. Caso o recurso seja liberado, tardiamente, no exercício anual, a administração não consegue, em tempo hábil, realizar a licitação e o recurso é “perdido” dentro daquele

planejamento/exercício podendo ser devolvido ao MEC ou ainda utilizado em outro processo aquisitivo, fora do planejamento inicial da gestão.

Fatores como os atrasos em setores técnicos da Universidade responsáveis pela especificação do objeto/serviço a ser licitado e as emendas aprovadas no Congresso Nacional e que não foram liberadas, apesar do empenho da Universidade perante aos parlamentares e, poder legislativo, ou ainda, no caso de emendas impositivas o valor pleiteado, no projeto, pode apresentar-se superestimado ou o objeto da ação não condizer com a ação orçamentária, ocasionando o impedimento, também, são creditados aos fatores do processo de contingenciamento.

Somando-se, a esses fatores, está a falta de um cronograma de desembolso, por parte do MEC, dos recursos financeiros destinados a manutenção das instituições federais de ensino superior, estabelecendo um processo cíclico e contínuo de contingenciamento seguidos de cortes orçamentários anuais.

A divergência de valores entre a dotação autorizada e os créditos empenhados confirma-se como um dos fatores principais do processo desfinanciamento orçamentário, pois a diminuição do orçamento de um processo já contingenciado tem funcionado como “justificativa”, dos governos, garantindo a continuidade de ações contra o financiamento público da educação superior e um orçamento menor da LOA nos anos seguintes.

É observado que o contingenciamento tem sido empregado como um mecanismo de discricionariedade, no qual os recursos contingenciados são excluídos do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira.

O contingenciamento governamental “justificado”, pelos governos, para atender o ajuste fiscal, assumiu formas drásticas na redução de investimentos nas obras, na compra de equipamentos e no pagamento das despesas de manutenção ao longo dos exercícios anuais e na redução dos orçamentos para investimentos (INV) na UFG. Os orçamentos para investimentos se tornaram praticamente inexistentes no período de 2019 a 2022.

No cumprimento do objetivo deste doutoramento é possível destacar que, a partir dos dados analisados do SIOP, o contingenciamento no período de 2011 a 2022 fez-se mais presente nas despesas de capital (INV). Entretanto, ao analisarmos o contingenciamento, podemos inferir que menor orçamento para capital dificulta o crescimento e a ampliação da educação superior nas suas dimensões: ensino, pesquisa e extensão, sobretudo quando se necessita de equipamentos, de obras,

entre outros. Já o menor orçamento em custeio interfere diretamente na rotina da Universidade na manutenção, nos programas sociais para permanência dos estudantes, incentivo às pesquisas, à extensão, entre outras ações.

Analisamos que os cortes orçamentários na Universidade buscaram, entre outros motivos, desacreditar o ensino superior público nas UFS com falácias governamentais representadas, também, nas falas agressivas de autoridades descompromissadas com a gestão qualitativa da educação pública e, que se transformaram em ações de bloqueios e de cortes orçamentários, num processo que, entendemos, se apresentou de forma contínua causando dificuldades de gestão, conforme análise dos gráficos explicitados nesta pesquisa.

A gestão financeira das universidades se realiza, prioritariamente, através do orçamento público, do tesouro nacional na arrecadação de impostos, das taxas e de contribuições. O orçamento público é peça fundamental para garantir a eficiência e a garantia da continuidade de políticas públicas nas áreas sociais como a educação, por isso os cortes apresentaram uma realidade de incertezas na manutenção da educação superior pública na UFG. Significa dizer que, as IES públicas necessitam deste orçamento, uma vez que sua capacidade para gerar recursos é limitada e, que são responsáveis pela oferta destes serviços à sociedade de forma pública, laica e gratuita.

Quando o governo estabelece uma política de bloqueio orçamentário, a justificativa pode se apresentar por diversos motivos, que vão desde a restrição orçamentária e a readequação dos gastos públicos, às crises econômicas, dentre outros.

Verificamos nos dados apresentados que o contingenciamento dos recursos ocorridos entre os anos de 2011 a 2022 foi responsável pela restrição e limitação dos recursos orçamentários e financeiros destinados a UFG. A medida foi tomada pelos governos como justificativa de controle dos gastos públicos, mas foi possível notar diferenças entre os processos estabelecidos de governo para governo. Entre 2011 e 2017 essas medidas concentraram-se na informação de restrição orçamentária, mas de 2019 a 2022 foram acompanhadas de ações desrespeitosas do governo e do ministro da educação, da época, Ministro Abraham Weintraub, contra o ensino superior e a sua gratuidade. Avaliamos que, estas ações, atentaram contra a autonomia universitária, propiciando dificuldades na gestão administrativa e financeira da UFG.

Entendemos ser possível a equalização da qualidade da educação superior com o controle fiscal dos governos. O desafio é extremamente complexo. Consideremos que o planejamento estratégico, de longo prazo, deve ser abordado e, buscado em um projeto de Estado direcionado à educação pública superior, peça fundamental para garantir metas e objetivos educacionais, mediante processos de restrições fiscais governamentais. O planejamento estratégico deve priorizar áreas da qualificação de servidores, da pesquisa e da infraestrutura adequada às áreas que afetam diretamente a qualidade educacional e deve envolver a comunidade universitária no processo de tomada de decisões com atores envolvidos no processo.

A falta de financiamento em áreas essenciais como na educação aumenta, também, as disparidades sociais e afeta os mais dependentes dos serviços públicos. Faz-se necessário a garantia de um financiamento estável e, suficiente, capaz de promover o desenvolvimento educacional e a excelência acadêmica. Esse propósito precisa ser estabelecido dentro de uma política de Estado inclusiva que precisa ser acompanhada e fiscalizada pela sociedade como um todo.

A busca de outras formas de financiamentos não pode substituir o papel do Estado como principal ator do financiamento público. O processo de inserção de outras formas de financiamento deve ser visto como uma forma de complementar do orçamento em situações que atentem contra a manutenção da universidade, mas permeia-se do risco quando vem acompanhado do “fatiamento” de cursos, em diferentes áreas de conhecimento, aprofundando as diferenças em diversas áreas de conhecimento no ensino, na pesquisa e na extensão.

Quando os resultados da intervenção do Estado na economia levam a uma política de cortes, de financiamento para serviços públicos incluindo a educação, a sociedade deve buscar formas de realizar o enfrentamento almejando uma educação gratuita e de qualidade. A defesa da educação superior deverá vir acompanhada na mobilização popular. O ativismo cívico e a mobilização popular são formas eficazes de resistência, mas só são possíveis, com a conscientização das pessoas sobre as consequências de políticas econômicas neoliberais e a eleição de representantes que defendam políticas econômicas progressistas e sociais.

Esta pesquisa não tem o propósito dar respostas aos motivos que levaram os governos à aplicação de uma política de cortes orçamentários e financeiros, ocorridos no período de análise da pesquisa, mas abrir o questionamento para que novas pesquisas sejam realizadas e as respostas sejam apresentadas à sociedade.

Retornando aos objetivos específicos, firmados na introdução do estudo, apresentamos uma síntese dos capítulos que nos permitiram construir nossa tese.

Apresentamos, no primeiro Capítulo, o neoliberalismo na educação brasileira no contexto legal das reformas da educação superior. Foram apresentadas, neste processo, a base da construção da reforma universitária no Brasil ocorrida em 1968, da LDB, Lei 9.394/1996, do novo regime fiscal elaborado a partir do processo de implantação das chamadas medidas desestruturantes no Brasil, trazendo as definições e as reflexões sobre a tentativa de implantação do Projeto Future-se.

Caracterizamos as premissas liberais do Keynesianismo e, o neoliberalismo que surge como “salvação” para a crise do capital, e no Brasil, aprofundado na ditadura militar brasileira, a partir do conservadorismo liberal assentados na lógica do mercado educacional da educação superior.

Mostramos que as premissas neoliberais e as influências de organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial, impactaram as políticas para a educação superior no Brasil, enquanto processo político direcionado às áreas sociais.

Trouxemos, no segundo Capítulo, os dados da educação superior pública no processo de historicização dos números na evolução do ensino privado e no processo de criação dos Institutos Federais de Ensino Superior (IFS) e das Universidades Federais (UFS), na comparação de criação por governos, ratificando que a educação superior é oferecida, majoritariamente pela rede privada, razão pela corrida aos fundos públicos e, o descompromisso do governo federal com a expansão da educação superior.

No terceiro Capítulo, que abre a definição do orçamento na evolução do orçamento público, até a sua aplicação no órgão, apresentamos as definições da elaboração do orçamento no Brasil e sua construção legal de acordo com a Lei do orçamento brasileira (Lei 4.3020/1964), através do ciclo integrado do planejamento e orçamento na definição e elaboração da proposta orçamentária anual (LOA) e as definições legais que permeiam o termo contingenciamento definido, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000). Vimos que a existência de uma legislação específica, para a autonomia financeira das IES, não se efetiva na prática e muitas vezes se apresenta como elemento dificultador da aplicação dos recursos orçamentários.

No quarto e último Capítulo, que analisa os dados orçamentários e financeiros da UFG, apresentamos a complexidade da UFG, sua dimensão e estrutura, trazendo

a ratificação da necessidade de aporte de recursos para sua manutenção, ampliação e valorização de seu quadro de servidores. Este, por sua vez, tem diminuído, no que se refere a reposição dos seus quadros mediante os concursos públicos governamentais, sem indicativo de melhoria salarial.

Analisamos os valores das dotações orçamentárias e financeiras (da evolução entre as fases de dotação autorizada, empenha e liquidada) e na comparação entre os dados. Os valores foram mapeados, comparados e analisados, a partir dos dados orçamentários oriundos de recursos da União no período de 2011 a 2022, para a UFG, disponibilizados no Sistema Integrado de Planejamento e orçamento (SIOP) e nos dados e nas análises apresentadas nos Relatórios Integrados de Gestão da UFG.

A manifestação do contingenciamento, transcende a mera restrição de recursos financeiros, uma vez que, sua redução impacta diversos aspectos da instituição universitária. Há que se esperar uma diminuição de pesquisas, precarização dos diferentes espaços utilizados nas universidades, por servidores (professores e técnicos administrativos), estudantes, e comunidade em geral, prejuízos qualitativos dos trabalhos e pesquisas desenvolvidos nas universidades. O contingenciamento afeta, sobretudo, o tripé que sustenta a educação superior: o ensino, a pesquisa e a extensão.

Considerando o limite temporal desta pesquisa, não foi possível compreender e analisar todas as implicações do contingenciamento de recursos na UFG, ressaltando a necessidade de estudos posteriores para desvelar, à luz da pesquisa, o que esta ação do governo federal, ao deliberar o contingenciamento de recursos para as universidades federais, tem causado para e, na educação superior. Nesta pesquisa identificamos os contingenciamentos ocorridos, o período em que alcança maiores valores e analisamos o contexto histórico e político nos quais essa oscilação ocorreu, bem como os seus fatores, inferindo que o contingenciamento em períodos anteriores provocou o desfinanciamento que, ao ser contingenciado novamente, vai corroborando para a diminuição de recursos para esta etapa da educação. Significa dizer que há, no período analisado, contingenciamento e desfinanciamento da educação superior. O que reafirmamos nestas considerações é que o **contingenciamento se traduz em um dos fatores para o desfinanciamento da educação superior no Brasil no período analisado.**

Em relação às implicações que este contingenciamento causou e, ainda causa no desenvolvimento das ações da Universidade, buscamos nos Relatórios Integrados



de Gestão, que são documentos de domínio público, identificar as principais consequências destes cortes orçamentários. Do ponto de vista do materialismo histórico dialético, o contingenciamento de recursos e seus fatores pode ser analisado como uma expressão das contradições inerentes ao sistema capitalista, incluindo a luta de classes, a exploração e as transformações históricas. As contradições emergem na luta de classes, como contradição central da sociedade capitalista, onde os recursos das universidades públicas podem ser vistos como uma manifestação de luta, envolvendo a alocação de recursos escassos e, onde os cortes levam a condições de trabalho e aprendizado precárias enquanto os recursos “economizados” são redirecionados para outros fins causando alienação entre os membros da comunidade universitária quanto as decisões do uso dos escassos recursos, disponibilizados pelo governo e, podem não refletir os interesses necessários mediante as necessidades e aspirações daquela comunidade. As transformações históricas são enfatizadas no materialismo histórico dialético e, o contingenciamento de recursos, pode ser considerado como parte de um processo mais amplo de reestruturação econômica e política afetando a educação superior.

Com base no esforço realizado neste estudo, indo do geral para o particular, e no retorno do particular para o geral, na análise mais ampla, relacionando os resultados aos fatores sociais, políticos e econômicos, a fim de observarmos os aspectos do contingenciamento, tendo como seu principal fator o desfinanciamento de recursos, ocorridos no período de estudo, numa conexão entre o micro e o macro níveis, foi observado as conexões possíveis.

A tese se sustenta afirmando que o contingenciamento ocorrido de 2011 a 2015 (este último ano com o fator de contingenciamento observado) levaram ao fator do desfinanciamento da educação superior, nos anos seguintes. É importante destacar que o ano de 2021 sofreu o maior desfinanciamento dentro do marco temporal estudado.

Este estudo construiu respostas e, deixou outras possibilidades de pesquisas futuras, que poderão oportunizar a condução de novos questionamentos e, novas respostas, em um movimento contínuo, buscando e qualificando as políticas públicas para educação superior. Com tais estudos poderemos equacionar as incertezas políticas e econômicas para impedir a continuidade do processo das políticas cíclicas que reforçam contingenciamento, que por sua vez, tem “justificado” o desfinanciamento público. A incerteza orçamentária e a diminuição de recursos para

as ações das IES atendem a uma propositura que visa a desconstrução do ensino superior.

Na outra ponta deste ideário estão aqueles que buscam e almejam a qualidade da educação superior pública e o papel das universidades de formação de cidadãos críticos e responsáveis. A grande contradição que este estudo revela se encerra na importância do conhecimento que foi e, é socialmente construído, tendo como um dos lócus prioritário as IES, sobretudo as universidades, e que vem sendo apropriado por uma parcela da sociedade que considera o conhecimento como produto factível de comercialização e, para atender interesses de uma determinada classe social e suas estruturas de poder na sociedade.

Os resultados apresentados, na tese, trouxeram fatores novos e desconhecidos ao processo do financiamento público que são cruciais permitindo uma compreensão dos casos gerais do contingenciamento de recursos, que na revisão da literatura não haviam sido verificados, sendo possível a partir dados trazidos na pesquisa contribuir para a evolução do campo do financiamento público, fornecendo informações valiosas para formuladores de políticas, educadores e a sociedade em geral. A compreensão dos casos gerais do contingenciamento através do seu principal fator, que é o desfinanciamento de recursos na educação superior, é crucial para desenvolver soluções mais eficazes para os desafios enfrentados pelo sistema educacional e esta análise pode ser usada para compreender as implicações sociais e econômicas mais amplas do contingenciamento de recursos ocorridos, na UFG, como um dos seus principais fatores: o desfinanciamento.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Vilma. **Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura.** *Revista Sociologia Política* v. 24, n. 57, p. 113-126, mar. 2016. Curitiba. PR, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/4BhqdWbbvKRGRKPBwhH3QQN/?lang=pt#>. Acesso em: 01 out. 2021.

AFONSO, Amerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação.** São Paulo: Cortez, 2000

ALVES, Vítor Lopes de Souza. **A Teoria Geral de Keynes: uma apresentação didática,** 2020. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/sobreeconomia/2020/12/01/a-teoria-geral-de-keynes-uma-apresentacao-didatica/> Acesso em: 10 out. 2021.

ANDIFES - **Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.** (S/D). Disponível em: <https://www.andifes.org.br/> Acesso em: 26 jul. 2021.

ANDIFES - **Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.** (S/D). Governo ‘raspou’ orçamento de universidades federais enquanto país via jogo do Brasil, diz Andifes. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/11/29/governo-raspou-orcamento-de-universidades-federais-enquanto-pais-via-jogo-do-brasil-diz-andifes.ghtml/29/11/2022 09h25> . Acesso em: 29 dez. 2022.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado.** São Paulo: Piracicaba, SP: Ed. UNIMEP, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAE** - v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/70262/39677>. Acesso em: 07 jan. 2022.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Uma análise do documento “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”.** Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1/o/ANALISE-CRITICA-BM-2017.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2022.

AMARAL, Nelson Cardoso; BRASIL, Edward Madureira. **A quem interessa parar as Universidades Federais brasileiras?** 2021. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/proec/noticias/1572-para-compreender-o-financiamento-da-educacao-superior-no-brasil>. Acesso em: 10 dez. 2021.

AMARAL, Nelson Cardoso; BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo. O Custo do aluno das 2.537 instituições de Educação Superior Brasileiras: cai um Mito?. 2022. **Debates & Controvérsias.** Educ. Soc., Campinas, v. 43, e243866. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3SxH5sZPhCxRKc5KBqyNZvd/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 26.ago.2023.

ANTUNES, Isa Cristina Barbosa; BANDEIRA, Taína da Silva; SILVA, Rafael de Oliveira. A reforma universitária de 1968 e as transformações nas instituições de ensino superior. **CEDES – Centro de estudos Educação e Sociedade**. Campinas-SP, abr./jun., 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/RKsKcwfYc6QVFBHy4nvJzHt/?lang=pt>. Acesso em: 29 set. 2021.

ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. (Mundo do trabalho) recurso digital.1. ed. São Paulo; Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. **Aula Magna Turma 2022 do PPGCS**, 23 mar. 2022. O trabalho e as Ciências sociais no Brasil atual. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sZMfg-p8h3g>. Acesso em: 23 mar. 2022.

ARAUJO, Denise Silva; ALMEIDA, Maria Zeneide C. M. de. Políticas Educacionais: Refletindo sobre seus significados. In: **Educativa, Goiânia**, v.13, n. 1, p. 97-112, jan./jun. 2010.

AZEVEDO, Fernando de *et al.* **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Disponível em: [https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto\\_1932.pdf](https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.

BARBOSA, José Antônio. **O Federalismo Brasileiro (2020)**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 10 set. 2022.

BATISTA, Paulo Nogueira. **A visão neoliberal dos problemas latino-americanos (1994)**. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 2. ed. Cortez, Coleção Questões da Nossa Época. São Paulo, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola II; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Título original: Dizionario di política. Trad. VARRIALE, Carmen C; LO MÔNACO, Gaetano; FERREIRA, João; CACAIS, Luís Guerreiro Pinto e DINI Renzo. Vol. 1. 11. Ed. Editora: Universidade de Brasília. Brasília-DF, 1998.

BOITO JR, Armando. **Os atores e o enredo da crise política**. In: Por que gritamos Golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. SINGER, André (et.al). JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim e CLETO, Murilo (Org). 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

BOLSONARO, Jair Messias. **O Caminho da prosperidade**. Proposta de plano de governo. Constitucional, eficiente, fraterno. 2018. Disponível em:

[https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/28000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/28000614517/proposta_1534284632231.pdf). Acesso em: 06 nov. 2021.

BONOTTO, Danusa de Lara; KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones**. UNAD, n. 14. Bogotá, Colombia, 2015. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/386285875/Kripka-Scheller-e-Bonotto-2015-Pesquisa-Documental>. Acesso em: 02 maio 2021.

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

BRASIL. Acórdão: 3001/2016–**TCU–Plenário**. Auditoria realizada no fundo de financiamento estudantil - Fies para verificar sua sustentabilidade, eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho. Relator: Ministra Ana Arraes (TC.011.884/2016-9).23 de novembro de 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-fundo-de-financiamento-estudantil-fies.htm>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Agência Senado. **Criação de seis novas universidades federais está na pauta do Senado. 2015**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/01/25/criacao-de-seis-novas-universidades-federais-esta-na-pauta-do-senado>. Acesso em: 19 dez. 2021a.

BRASIL. Câmara dos Deputados (CD). **Financiamento da Educação Superior no Brasil**: impasses e perspectivas. CANZIANI, Alex (Relator); MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende (Coord); SANTOS, Aldenise Ferreira dos (et.al). Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2018, Série Estudos Estratégicos: n 11 e-book). CEDES. Disponível em: [www.https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/financiamento-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-perspectivas](https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/financiamento-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-perspectivas). Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Orçamento da União. Lei Orçamentária Anual (LOA)** (s/d). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Decreto 14.343 de 07 de setembro de 1920. Revogado pelo Decreto de 99.999 de 11 de janeiro de 1991. **Institui a Universidade do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/522641>. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. **Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-republicacao-139891-pe.html>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Decreto 19.852 de 11 de abril de 1931. **Dispõe sobre a organização da**

**Universidade do Rio de Janeiro.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19852.htm). Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Decreto- Lei n 19.850 de 31 de dezembro de 1931. **Cria o Conselho Nacional de Educação.** Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/437836/publicacao/15754348>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.393 de 17 de Dezembro de 1945. **Concede autonomia, administrativa financeira, didática e disciplinar, à Universidade do Brasil, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del8393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8393.htm). Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Decreto n 7.423/2010 que regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. **Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5205.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5205.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Decreto 9.235/2017. **Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Decreto n 9.057/2017. Regulamenta o art. 80 da Lei n 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm#art24). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Decreto Presidencial n 5.773/2006. **Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.** Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Decreto n 6.096/2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 12 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm). Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.423, de 31 de Dezembro de 2010. **Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as**

**instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7423.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7423.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Decreto 9.235/2017, de 15 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm). Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional 95. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 06 jan. 2022.

BRASIL. Emenda à Constituição n. 109/2021 (PEC 186/2019- PEC Emergencial). **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; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm). Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Emenda à Constituição n. 119 de 2022. (PEC 13/2021). **Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os Estados o Distrito Federal e os Municípios, bem como seus agentes, não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, no exercício Financeiro de 2020, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm). Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL.ELPAIS.COM. **Corte ou contingenciamento, quem está certo na guerra de narrativas da educação?** 31 maio. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/31/politica/1559334689\\_188552.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/31/politica/1559334689_188552.html). Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE. **Repasse de CFT-E.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/mantenedora-e-ies/repasse-de-cft-e>. 2020. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

**Sinopse Estatística da Educação Superior 2021.** Brasília: Inep, 2022.  
Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Lei 4.024/1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** (Revogada pela Lei 9.394/96, exceto art 6º ao 9º). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm). Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. Lei Nº 4.320/1964. **Estatuiu 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso: 07 jan. 2022.

BRASIL. Lei Nº 5.540/1968. **Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.** (Revogada em seus artigos: 1º ao 15º e 17º ao 59º pela Lei. nº 9.394, de 20/12/1996). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-retificacao-30304-pl.html>. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. LEI 8.666/1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Lei 9.394/1996. **Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. LDB.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei 10.520/2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Lei 10.861/2004. **Institui o sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- SINAES e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei 10.973/2004. **Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei n 11.079/2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.



BRASIL. Lei 11.096/2005. **Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni, regulamenta a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei 10.891, de 9 de julho de 2004 e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei. 11.128/2005. **Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos – PROUNI e altera o inciso I do art. 2º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11128.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei 11.892/2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei.12.772/2012. **Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm). Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LC 101/00). **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. MEC. **A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários.** Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/RelatorioMatriz2006.pdf> 2006. Acesso em: 10 abr. 2012.

BRASIL. MEC. **Educação Superior cria sistema de coletas de dados.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php>. 2006. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL.MEC. **Future-se. Perguntas e respostas do Future-se, programa de autonomia financeira da educação superior. 2019.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/12-noticias/acoes-programas-e-projetos-637152388/78351-perguntas-e-respostas-do-future-se-programa-de-autonomia-financeira-do-ensino-superior>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL.MEC. Instituto Federal de Goiás. **Apresentação.** 2016. Disponível em: <https://www.ifg.edu.br/apresentacao-a-instituicao?showall=&start=1>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP. **Censo da Educação Superior 2019** Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília. Outubro. 2020. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2020/Apresentacao\\_Censo\\_da\\_Educacao\\_Superior\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Apresentacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf). Acesso em: 15 set. 2021a.

BRASIL. MEC. Prestação de contas ordinárias anual. **Relatório de Gestão Exercício de 2017.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=98081-rg-fies-2017&category\\_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98081-rg-fies-2017&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192). Acesso em: 14 nov. 2021b.

BRASIL.MEC. SETEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica** (s/d). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/>. Acesso em: 16 dez. 2021a.

BRASIL. MEC. SETEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Expansão da Rede Federal** (s/d). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoes/expansao-da-rede-federal/>. Acesso em: 16 dez. 2021b.

BRASIL. MEC. SETEC. **Relatório Memorial SETEC (2003-2016).** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=133961-relatorio-memorial-setec-2003-2016-1&category\\_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=133961-relatorio-memorial-setec-2003-2016-1&category_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 16 dez. 2021c.

BRASIL. MEC. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior- SERES- **Prouni sai mais barato que o previsto.** (s/d) Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/40-perguntas-frequentes-911936531/>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. Medida Provisória 1075 de 06 de dezembro de 2021. **Altera a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, para dispor sobre o Programa Universidade para Todos.** Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.075-de-6-de-dezembro-de-2021-365043279>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2022. Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento**. MTO 2022. Ed. 2022.16ª versão. Brasília, 2022.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). **Plano Plurianual (PPA)**. (s/d). Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. 2021. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. MRE. **Balanco de Política Externa 2003/ 2010**. (s/d). 3. Educação. Brasília: Governo Federal. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/6\\_introducao.pdf](https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/6_introducao.pdf). Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília-DF, 1995a.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**- Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995,86p. (documentos da presidência da República) Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021b.

BRASIL. **Plano Mais Brasil**: A Transformação do Estado. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL **Plataforma Integrada para Gestão das IFES – PINGIFES (Projeto)**.2004 Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/PingIFES/projeto\\_pingifes2.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/PingIFES/projeto_pingifes2.pdf). Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição (PEC 187/2019). **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**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição (PEC 188/2019). **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 111do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências**.

Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL.PNE. Plano Nacional de Educação. **Planejando a próxima década. Conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação**. Ministério da Educação /Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. Disponível [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Portaria MEC. 4059/2004, de 10 de dezembro de 2004. **As instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas, integrantes do currículo que utilizem modalidade semi presencial, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 1 do Decreto no 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. (art.1º)**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs\\_portaria4059.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf). Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Portaria MEC. 873/2006, de 07 de abril de 2006. **Autoriza, em seu art.1º, em caráter experimental, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a oferta de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito dos programas de indução da oferta pública de cursos superiores a distância fomentados pelo MEC**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/portaria873.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Portaria n 651 de 24 de julho de 2013. Ministério da Educação. **Sobre a institucionalização, no âmbito do Ministério da Educação, a matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital- Matriz OCC, como instrumento de distribuição anual de recursos destinados às universidades federais**. Disponível em: [http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/Modelos/comissao/Portaria%20n\\_651-Matriz%20OCC.pdf](http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/Modelos/comissao/Portaria%20n_651-Matriz%20OCC.pdf). Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. Portaria n 41, de 29 de janeiro de 2021. **Resultado final da apuração das metas institucionais relativas ao exercício de 2020, período de janeiro a dezembro, em observância ao inciso II do art. 1º da Portaria nº 545, de 05 de setembro de 2018**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-41-de-29-de-janeiro-de-2021-301845842>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei n 7.200/2006. **Reforma da educação superior. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nº(s). 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7DE3D8E77C23821C4DFD819D6C0B940F.node2?codteor=420781&filename=Avulso+-PL+7200/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7DE3D8E77C23821C4DFD819D6C0B940F.node2?codteor=420781&filename=Avulso+-PL+7200/2006). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei n 3.775-D/2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0ibkdbc6fw2lhisfei157ngng3793999.node0?codteor=615070&filename=REDACAO+FINAL+-+PL+3775/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0ibkdbc6fw2lhisfei157ngng3793999.node0?codteor=615070&filename=REDACAO+FINAL+-+PL+3775/2008). Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Projeto de Lei 8.035-B. transformado em Lei Ordinária 13005/2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/490116>. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União- CGU. **Relatório de Avaliação. Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc)**, Exercício 2015 a 2021. 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Receita Federal. **Gastos Tributários. Bases Efetivas.** (s/d). Disponível em: [https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas-new/?\\_authenticator=a3e9f0d2f3a0bc4174e72d9f00657ca38c2f7066](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas-new/?_authenticator=a3e9f0d2f3a0bc4174e72d9f00657ca38c2f7066). Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2019.** Brasília: Inep 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2021.** Brasília: Inep, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Senado Federal. 2022. **Esfera orçamentária.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/esfera-orcamentaria>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional (TN). 2022. **Painel da Regra do Ouro.** Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**, Exercício de 2014. Ministro José Jorge – Relator. Brasília: 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas-publicas/contas-publicas/contas-publicas>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRITO, et.al., **Senado Federal.** 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8973213&ts=1651146827375&disposition=inline> Acesso em: 02 maio 2022.

BRZEZINSKI, Iria; SANTOS, Cristiano Alexandre dos. **Sentido e significados da política: ação e liberdade**. Brasília: Liber Livro Editora Ltda. Brasília DF, 2015.

CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira *et al.* Prouni: uma análise da estratégia 12.20, da meta 12, do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para aumentar o acesso à educação superior. **Rev. Fineduca- Revista de financiamento da educação**. Volume 11 - 2021 n. 16 ISSN: 2236-5907. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/103096/64293>. Acesso em: 28 nov. 2021.

CAMPOS, Francisco Itami. **Ciência Política. Introdução a Teoria do Estado**. Ed. Vieira, 2005. Goiânia, 2016.

CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes; MESQUITA, Maria Cristina das Graças Dutra; AFONSO, Lucia Helena Rincón. **Possibilidade de inclusão social por meio de políticas de ação afirmativa: um estudo do acesso ao ensino superior no Brasil, 2017**. In: LIBÁÑEZ, Macarena Esteban e CARO-TERRÓN. Teresa. Livro de Atas. XV Congreso Nacional de Educación Comparada-Ciudadanía Mundial Y Educación para el Desarrollo Una Mirada Internacional. Sevilha-Espanha, 2016.

CARTACAPITAL. **Abraham Weintraub diz que universidades federais “têm cracolândia”**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/abraham-weintraub-diz-que-universidades-federais-tem-cracolandia/>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Rev. Serviço Social & Sociedade**, n.112, p. 612-636 out./dez. São Paulo: Cortez, 2012.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo *et al.* In: BRZEZINSKI, Iria. (Org). **LDB 1996 vinte anos depois: projetos educacionais em disputa**. 1. ed. Ed. Cortez, São Paulo, 2018.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil**: Alterações no sistema e nas universidades públicas. Texto com versão modificada da apresentada na mesa redonda; “Diversificação e diferenciação: políticas de gestão da educação superior na fronteira do século”, na 22ª Reunião Anual da Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação). Caxambu (MG), setembro de 1999. In: SGUISSARDI. Valdemar (Org). Educação Superior: Velhos e Novos desafios. Xamã. São Paulo, 2000.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **O que é Ideologia**. 8. edição. Ed. Brasiliense: São Paulo, 1982.

CHAUÍ, Marilena de Souza (FALA). **Neoliberalismo gera ódio e violência**. Palestra: Casa do Saber. 23 de abril de 2019. Tutuméia. Entreveros e Desenredos. Disponível em: <https://tutameia.jor.br/chau-neoliberalismo-gera-odio-e-violencia/>. Acesso em: 27 dez. 2021.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Breve história da democracia (aula). **Seminário: Democracia em Colapso?** In curso: A Democracia Pode Ser Assim: História, Formas e Possibilidades. CHAUÍ. Marilena *et al.* Ed. Boitempo: SESC, 2019.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso (Org). **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise.** Campinas, São Paulo: Mercado de Letras, 2017.

COST, Lúcia Cortés da. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Pesquisa & Debate**, SP volume 11, número1 (17), 49-79, 2000. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11922/8632>. Acesso em: 04 jan. 2022.

COUTINHO, Carlos Néelson. **Contra a corrente:** ensaios sobre a democracia e socialismo. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada:** o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: F. Alves, 1988.

CURY, Carlos Roberto Jamil (Fala), **ANPAE - XXX Simpósio Brasileiro de Políticas e Administração da Educação.** em 02 de set de 2021. Disponível em: <http://www.educacaobasicaemfoco.net.br/simposio2021/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e Financiamento da educação:** a função supletiva e distributiva da União. O FNDE em destaque. 2009. 434.f Tese (Doutorado em Educação – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 30. ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2011.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Orçamento Público Conceitos Básicos.** Diretoria de Comunicação e Pesquisa. Brasília, 2014.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao Orçamento Público.** Diretoria de Comunicação e Pesquisa. Brasília, 2017.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FALA.BR. Disponível em: <https://fala.br.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx>. Acesso em: 29 abr. 2023.

FÁVERO, Altair Alberto; CONSALTÉR, Evandro; TONIETO, Carina. A lógica do mercado e suas implicações nas políticas e processos de avaliação da Educação superior. v. 36. **Educar em Revista**, Curitiba, 2020.

FINEDUCA **Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 18, ago. 2016. ISSN 2236-5907. Carta de São Paulo. IV Encontro Fineduca. Disponível em:

<https://fineduca.org.br/2016/08/18/carta-de-sao-paulo-iv-encontro-fineduca/#more-163>. Acesso em: 23 nov. 2021.

FINEDUCA. **Revista de Financiamento da Educação**. Os Vetos ao orçamento da União de 2022: mais uma vez a Educação não é priorizada. Notas e manifestações apoiadas pela Fineduca, Posicionamentos da Fineduca.07 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2022/02/07/os-vetos-ao-orcamento-da-uniao-de-2022-mais-uma-vez-a-educacao-nao-e-priorizada/>. Acesso em: 03 mar. 2022.

FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João Ferreira de. In: GOMES, Alfredo Macedo; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Reconfiguração do Campo da Educação Superior**. Mercado de Letras. Campinas-SP, 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação**. Nova direita, velhas ideias. 1. Edição. Expressão Popular, São Paulo, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos Bresser-Pereira. A democracia não está morrendo: Foi o neoliberalismo que fracassou. **Lua Nova**, p. 51-79. São Paulo, 2020.

FONSECA, Marcelo da. **Governos de Dilma e Temer também cortaram verbas da educação**. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/05/15/interna\\_politica,1054070/governos-de-dilma-e-temer-tambem-cortaram-verbas-da-educacao.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/05/15/interna_politica,1054070/governos-de-dilma-e-temer-tambem-cortaram-verbas-da-educacao.shtml). Acesso em: 02 maio 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio (1996). In: BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 2. ed. Cortez. Coleção Questões da Nossa Época. São Paulo, 1999.

G1. GLOBO.COM. **Não há corte, há contingenciamento, diz ministro sobre orçamento das universidades federais**. 07/05/2019 12h56. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/07/nao-ha-corte-ha-contingenciamento-diz-ministro-da-educacao-sobre-orcamento-das-universidades-federais.ghtml>. Acesso em: 03 jun. 2023.

NUPECS. O trabalho e as Ciências sociais no Brasil atual [vídeo]. YouTube, 23 de março de 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sZMfg-p8h3g>. Acesso em: 23 mar. 2023.

GADOTTI, Moacir. 1941. **Concepção Dialética da Educação: um Estudo Introdutório**, 7ª ed. Cortez: Autores Associados, São Paulo, 1990.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. Editora Atlas S.A. São Paulo. 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. Editora Atlas. S.A. São Paulo, 2017.



GIOLO, Jaime *et al.* **Future-se**: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado. Diagrama Editorial. São Carlos, SP. 2020. Disponível em: <https://www.diagramaeditorial.com.br/project/future-se/> Acesso em: 10 jan. 2022.

GOMES, Alfredo Macedo. Exame Nacional de Cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, n.120, p.129-149, novembro, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/xfMsmYpzQ6Brn4JHvBqqCPP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 jan. 2022.

GONTIJO, Vander. *In*: BRASIL. Câmara dos Deputados (CD). **Orçamento da União**: Instrumentos de Planejamento e Orçamento. (S/D). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento#:~:text=O%20modelo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio%20brasileiro%20%C3%A9,Art>. Acesso em: 11 jun. 2022.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência**. CEFOR/CD. Cadernos ASLEGIS. n. 39, p. 61–72, jan./abr., 2010. Disponível em: [http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc\\_library=SEN01&doc\\_number=000521889](http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000521889). Acesso em: 22 mar. 2023.

GONTIJO, Vander; GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano Rocha. *In*: Constituição Federal do Brasil, Lei 101/2000 (LRF), CONOF/CD Lei 4.320/64, LDOs. **Orçamento da União: Princípios orçamentários**. (2020). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>. Acesso em: 11 jun. 2022.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasil revisão das despesas públicas. Volume 1: Síntese. Novembro. 2017. World Bank Document. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da Educação**. 2. ed. ver. coleção Magistério 2º grau. Série formação do professor. Ed. Cortez. São Paulo, 1994.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo História e Implicações**. Edições Loyola. São Paulo, 2008.

HAYEK, Friedrich. A. **Os Fundamentos da Liberdade**. Editora UNB Visão. Brasília. DF. 1983.

HELENA, Eber Zoehler. Santa, Caudas, Rabilongos e o Princípio da Pureza ou Exclusividade da Lei Orçamentária. *In*: **Revista de informação legislativa ril** – 140, nº 159, jul/set 2003; e **cadernos aslegis** – nº 19 jan/abr – 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo060.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil** Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. (Os Pensadores). 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

JACOB. V. **3º Web Seminário da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), IX Encontro Fineduca**. O financiamento da educação superior e da ciência no Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WNOBqMxeW3s&t=3218s>. Acesso em: 08 jan. 2022.

KEYNES, John Maynard. **The Economic Consequences of the Peace, 1883-1946**, Macmillan & Co.Ltd. London. Trad. Sérgio Bath. *In*: As Consequências Econômicas da Paz. Editora: Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Clássicos IPRI; v 3. São Paulo SP, 2002.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Círculo do Livro Ltda. Ed Nova Cultural Ltda. São Paulo, 1996.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 15. ed. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, Aléssio Costa. **FINEDUCA - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. (Fineduca), 3º Web Seminário (IX Encontro Fineduca)**. Corte de verbas na educação: desafios para os gestores, 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=r\\_H90lkwtUM](https://www.youtube.com/watch?v=r_H90lkwtUM). Acesso em: 12 nov. 2021.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Produto 02 - Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EAD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas/CNE/UNESCO, 2014**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192). Acesso em: 07 set. 2021.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Dossiê. Arena constitutiva da Educação Superior a Distância: as regras do jogo e como o jogo é jogado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 34 n. 1, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/82461/48874>. Acesso em: 20 mar. 2022.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Educação a Distância e Uso de Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação: Uma questão de inclusão? **Educação e Tecnologia na Sociedade Digital**. GONÇALVES, Vitor (org.); MOREIRA, J. Antônio; CORRÊA, Ygor. p. 81- 100. Santo Tirso: Whitebooks, 2019.

LIMA, Licínio C; AZEVEDO, Mário Luiz Nevez de; CATANI, Afrânio Mendes (2008). **O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/sLRcDpTf78bbDW45wrW98Js/abstract/?lang=pt#>.

Acesso em: 12 dez. 2021.

LIMA, Kátia. **Contra-reforma na educação superior**: de FHC a Lula. Ed Xamã. São Paulo, 2007.

LOCKE, John. **Carta acerca da Tolerância**: segundo tratado sobre governo; Ensaio acerca do entendimento humano. Tradução de Anoar Aiex e Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril cultural, 1978.

LOMBARDI, José Claudinei (org). **Crise capitalista e educação brasileira**. Navegando Publicações, Uberlândia, MG, 2016.

LOPES. Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (org.). **Manual de Macroeconomia**. Editora Atlas, São Paulo, 2008.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. MAY, T. **Pesquisa social**. São Paulo, EPU, 1986.

**MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA**. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoPioneiros>. Acesso em: 04 jan. 2022.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã** (Feurbach). 5ª ed. São Paulo: Hucitec, 1977.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Sociologia** (Octavio Ianni, org.). São Paulo: Ática, 1979.

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da Economia Política**. vol. V. Nova Cultural, São Paulo, 1986.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã** (Feurbach). 5 ed. Trad. José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MENEZES, Ebenezer Takuno de. Verbete crédito educativo. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira – Educa Brasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em: <https://www.educabrasil.com.br/credito-educativo/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

MESQUITA, Maria Cristina das Graças Dutra. **O trabalhador estudante do ensino superior noturno**: Possibilidades de acesso, permanência com sucesso e formação. 2010. 193 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, GOIÂNIA, 2010.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo: Hucitec, 2013.

MORAIS, Ana Maria. **Um protagonista da criação da UFG.** Orlando de Castro conta detalhes sobre o movimento estudantil por uma instituição federal na década de 50. Brasil UFG.2014. Disponível em: <https://secom.ufg.br/n/65673-um-protagonista-da-criacao-da-ufg>. Acesso em: 23 fev. 2022.

MORAIS, João Francisco Regis de. **História do Pensamento na Educação Brasileira.** Editora: Papirus Campinas,1985.

MOREIRA, Jane Alves da Silva *et al.* 2020. Fineduca – **Revista de Financiamento da Educação** v. 10, n. 14, 2020. Banco Mundial e as Recomendações Atuais para as Políticas Educacionais no Brasil. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 07 nov. 2022.

MORHY, Lauro. **Brasil em questão: A universidade e a eleição presidencial.** Editora: Universidade de Brasília – 512p – Brasília, 2002(a).

NASCIMENTO, Luciano. **Governo autoriza integralização de cotas no fundo garantidor do Fies. 2022.** Disponível em:<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/governo-autoriza-integraliza%C3%A7%C3%A3o-de-cotas-no-fundo-garantidor-do-fies>. Acesso em: 04 fev. 2022.

NETTO, João Paulo, **O que é Marxismo.** Coleção Primeiros Passos: 148. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis, Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Jussara de Fátima Alves Campos. **A Institucionalização das Políticas Neoliberais na Reconfiguração da Educação Profissional no Brasil:** do Decreto nº 2.208/97 à Lei nº 11.892/08. 2014. f. Tese (Doutorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2014.

OLIVEN, Arabela Campos. **Histórico da educação superior no Brasil.** In: SOARES, Maria Susana Arroza (Org.). A educação superior no Brasil. Porto Alegre: Unesco, 2002.

PAULA, Alisson Slider do Nascimento de. A política de Educação Superior nos Governos Petistas: a inflexão da universidade ao capital. Germinal: Marxismo E Educação Em Debate. **Revista Germinal** 8(1), 274. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/17528>. Acesso em: 01 out. 2021.

PELLANDA, Andressa; PIPINIS, Vanessa. Não é uma crise, é um projeto: Os efeitos da reforma do Estado entre 2016 a 2021 na educação. **Caderno I.** Instituto Campanha. São Paulo, 2021.

PINTO, Jose Marcelino de Rezende *et al.* In: LOA 2022 - Piso Mínimo Emergencial divulgado pela Coalizão Direitos Valem Mais (DVM). **Fineduca - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação**. Os vetos ao Orçamento da União de 2022: mais uma vez a Educação não é priorizada. Porto Alegre.2022. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/02/2022\\_02.04\\_Nota-da-Fineduca-sobre-os-ve-tos-ao-Orcamento-da-Unia%CC%83o-de-2022.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/02/2022_02.04_Nota-da-Fineduca-sobre-os-ve-tos-ao-Orcamento-da-Unia%CC%83o-de-2022.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

PLATAFORMA SUCUPIRA. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>. Acesso em: 28 maio 2020.

PLATAFORMA BDTB. Disponível em: <https://bdtb.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 01 maio 2021.

PONTUAL, Helena Daltro. **Emendas ao orçamento**. Agência Senado. (s/d). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RIBEIRO, Darcy. **A Universidade Necessária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 4. ed. Editora Vozes Ltda. Petrópolis. Rio de Janeiro,1983.

ROTHEN. José Carlos. A universidade brasileira na Reforma Francisco Campos de 1931. **Revista Brasileira de História da Educação** n° 17 maio/ago. 2008. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/111551/mod\\_resource/content/4/aula%2015.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/111551/mod_resource/content/4/aula%2015.pdf). Acesso em: 29 nov. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social, ensaio sobre a origem das línguas**: discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; discurso sobre as ciências e as artes. Tradução de Lourdes Santos Machado. (Os Pensadores). 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade- 3. ed. Editora: Cortez, São Paulo, 2011.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo. **Guia Prático da Política Educacional no Brasil**: ações, planos, programas e impactos. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2012.

SAVIANI, Demerval. **A Crise Estrutural do capitalismo e seus impactos na educação pública Brasileira** In: Lombardi. José Claudinei. Crise capitalista e educação brasileira. Navegando Publicações, Uberlândia, MG, 2016.

SAVIANI, Demerval. **Sistema de Educação e Regime de Colaboração**. In: LDB 1996 vinte anos depois: Projetos Educacionais em Disputa. Brzezinski. Iria (org). 1ª. ed. Cortez Editora. São Paulo, 2018.

SILVA, Leonardo Xavier da; SOUZA, Marcelino de. **Estado e Políticas Públicas: Visão Liberal, Marxista e Keynesiana do Moderno Estado Capitalista**. In: Estado e Políticas Públicas. SILVA, Leonardo Xavier da (Org). Ed. da UFRGS, Porto Alegre, RS, 2010. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213955>. Acesso em: 21 jan. 2022.

SILVA, Maria Abadia da Silva. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. **Cad. Cedes, Campinas**, v. 23, n. 61, p. 283-301, dezembro 2003. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 08 nov. 2022.

SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Educação Superior Velhos e Novos Desafios**. 1. ed. Xamã VM Editora e Gráfica Ltda, São Paulo, 2000a.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil- 1995-2006: Precária Trajetória e Incerto Futuro. **Educação e Sociedade**, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, Campinas. São Paulo, 2006 (b). Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Giomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v,12, n 45, dez. 2004.

SOUZA, José Geraldo. Evolução Histórica da Universidade Brasileira: abordagens preliminares. **Revista de Educação**, Campinas, nº 1, 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TOSCHI, Mirza Seabra (Org.). **Docência nos ambientes virtuais de aprendizagem: múltiplas visões**. Anápolis: Universidade Estadual de Goiás, 2013.

TOSCHI, Mirza Seabra. **Live Ensino Híbrido com Profª Dra. Mirza Seabra Toschi em 18 de junho de 2021**, pelo Conselho Estadual de Educação de Goiás. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lcCpK4mHvOc&t=4901s>. Acesso em: 22 ago.2021.

UNESCO- Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. **A UNESCO reúne organizações internacionais, sociedade civil e parceiros do setor privado em uma ampla coalizão para garantir a #AprendizagemNuncaPara**. Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/articles/unesco-reune-organizacoes-internacionais-sociedade-civil-e-parceiros-do-setor-privado-em-uma-ampla>. Acesso em: 21 ago.2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **História** (s/d). Disponível em: <https://www.ufg.br/p/6405-historia>. Acesso em: 19 dez. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (2022). **Painéis de Indicadores**. Plataforma Analisa UFG. Disponível em: <https://analisa.ufg.br/p/25629-paineis-de-indicadores>. Acesso em: 14 nov. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (2023). **Painéis de Indicadores**. Plataforma Analisa UFG. Disponível em: <https://analisa.ufg.br/p/25629-paineis-de-indicadores>. Acesso em: 19 abr. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (2020). **Plano de Integridade da Universidade Federal de Goiás (PIUFG)**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/planos-de-integridade/arquivos/ufgo-plano-de-integridade.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **UFG em Números 2010 (ano Base 2009)**. 2010. Disponível em: - [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1/o/UFG\\_em\\_n\\_\\_meros\\_2010\\_12\\_07.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1/o/UFG_em_n__meros_2010_12_07.pdf). Acesso em: 14 nov. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Gestão Orçamentária- Relatórios Integrados de Gestão**. 2009 a 2017. Disponível em: <https://www.proad.ufg.br/p/16893-gestao-orcamentaria-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 08 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Prestação de contas ordinária anual- Relatório de Gestão do exercício de 2011** Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/692/o/Relatório\\_Gestão\\_2011.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/692/o/Relatório_Gestão_2011.pdf). Acesso em: 07 abr. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/692/o/Relatório\\_Gestão\\_2014.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/692/o/Relatório_Gestão_2014.pdf). Acesso em: 26 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Gestão 2014-2017** [recurso eletrônico]. Gráfica UFG. 2017. Goiânia-Goiás. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/84/o/Livro\\_de\\_Gestao\\_Issu\\_.compressed.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/84/o/Livro_de_Gestao_Issu_.compressed.pdf). Acesso em: 26 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Relatório de Gestão do exercício 2015**. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/692/o/Relatorio\\_Gestao\\_2015.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/692/o/Relatorio_Gestao_2015.pdf). Acesso em: 26 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Relato Integrado de Gestão 2018**. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1094/o/Relato\\_Integrado\\_Gestao\\_UFG\\_V2.7.1\\_03-04-2019.pdf?1554329493.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1094/o/Relato_Integrado_Gestao_UFG_V2.7.1_03-04-2019.pdf?1554329493.pdf). Acesso em: 15 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Relato Integrado de Gestão 2019**. Disponível em:

[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/349/o/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2019.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/349/o/Relatorio_de_Gestao_2019.pdf). Acesso em: 15 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Relato Integrado de Gestão 2020**.

Disponível em:

[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1094/o/Relato\\_Integrado\\_de\\_Gest%C3%A3o\\_2020\\_-\\_Vers%C3%A3o\\_de\\_Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1094/o/Relato_Integrado_de_Gest%C3%A3o_2020_-_Vers%C3%A3o_de_Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 15 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Relato Integrado de Gestão 2021**.

Disponível em: <https://secplan.ufg.br/p/42878-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 24 maio 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Relato Integrado de Gestão 2022**.

Disponível em: <https://secplan.ufg.br/p/42878-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 24 maio 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Pró-reitorias e Secretarias (s/d)**. Disponível em: <https://secom.ufg.br/p/30652-pro-reitorias-e-secretarias>. Acesso em: 14 nov. 2022.

VIOLIN, Tarso Cabral. A Sociedade Civil e o Estado Ampliado, por Antônio Gramsci.

**Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006. Disponível em:

<https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14846>. Acesso em: 16 abr. 2023.



**APÊNDICE 01<sup>62</sup>****QUESTÕES APRESENTADAS PARA A UFG-QUESTIONÁRIO- 01**

Verificou-se que os valores empenhados, se comparados aos valores autorizados pela LOA entre os anos 2011 a 2022 são menores. Perguntamos: Em qual natureza de despesas estes valores se encaixam? Preencher Tabela 2

1) Quais o(s) motivo(s) do valor da dotação autorizada não ter sido empenhada na sua totalidade? Assine a/s opção/ões:

- contingenciamento
- desbloqueio de recurso sem prazo hábil para empenho
- problemas na fase de execução (licitações)
- outros, detalhar

Qual razão é a mais observada no período? Favor informar ano a ano

2) Mediante o acompanhamento do orçamento da UFG pode-se afirmar que houve contingenciamento de recursos?

- Sim  Não

3) Em caso de bloqueio do recurso, houve desbloqueio a cada ano? Em caso afirmativo, quando o desbloqueio ocorreu? Preencher Tabela 3

Para melhor análise dos valores, anexamos Tabelas a serem preenchidas, com bases em dados obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Fonte: Questionário elaborado pela autora e apresentado a UFG.

---

<sup>62</sup> Os apêndices: 01, 02, 03, 04 foram apresentados à UFG, através do tipo de manifestação solicitação/acesso à informação. Portal FALA.BR. Disponível em: <https://fala.br.cgu.gov.br/Manifestação/DetalharManifestação.aspx>. Acesso em: 02. maio.2023.

## APÊNDICE- 02

**TABELA 01- DOTAÇÃO ATUAL E EMPENHADA APRESENTADA PARA A UFG (2011- 2022)**

	Dotação Atual	Empenhado	Diferença entre: Dotação e Empenho
<b>Exercícios/Anos</b>			
2011	708.924.056,00	697.902.392,00	<b>11.021.664,00</b>
2012	765.584.914,00	744.104.274,45	<b>21.480.639,55</b>
2013	898.104.362,00	882.217.795,72	<b>15.886.566,28</b>
2014	1.025.925.404,00	960.976.707,58	<b>64.948.696,42</b>
2015	1.091.481.719,00	1.012.828.727,45	<b>78.652.991,55</b>
2016	1.112.852.831,00	1.106.729.091,57	<b>6.123.739,43</b>
2017	1.219.394.763,00	1.211.368.122,09	<b>8.026.640,91</b>
2018	1.312.571.402,00	1.277.087.123,99	<b>35.484.278,01</b>
2019	1.321.754.554,00	1.287.784.342,09	<b>33.970.211,91</b>
2020	1.286.425.793,00	1.267.078.687,94	<b>19.347.105,06</b>
2021	1.202.942.026,00	1.169.024.759,00	<b>33.917.267,00</b>
2022	1.208.632.562,00	1.201.078.932,79	<b>7.553.629,21</b>
<p>Status da Seleção:</p> <p>Ano: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p> <p>Órgão Orçamentário: 26000 - Ministério da Educação</p> <p>Unidade Orçamentária: 26235 - Universidade Federal de Goiás</p> <p>Esfera: 10 - Orçamento Fiscal, 20 - Orçamento da Seguridade Social</p> <p>Origem do Crédito: A - Inicial (LOA), C – Especial</p>			

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP. Sistematizados pela autora. Disponíveis em:  
<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/paineldoorcamento>. Acesso em: 20.abr.2023.

**APÊNDICE- 03-****TABELA 02- DIFERENÇA ENTRE DOTAÇÃO E EMPENHO- APRESENTADA PARA A UFG (2011-2022)**

<b>Exercícios/Anos</b>	<b>Diferença entre: Dotação e Empenho</b>	<b>Custeio</b>	<b>Investimento</b>
<b>Total</b>	<b>336.414.429,33</b>		
2011	11.021.664,00		
2012	21.480.639,55		
2013	15.886.566,28		
2014	64.948.696,42		
2015	78.652.991,55		
2016	6.123.739,43		
2017	8.026.640,91		
2018	35.485.278,01		
2019	33.970.211,91		
2020	19.347.105,06		
2021	33.917.267,00		
2022	7.553.629,21		

**Status da Seleção:**

Ano: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022

Órgão Orçamentário: 26000 - Ministério da Educação

Unidade Orçamentária: 26235 - Universidade Federal de Goiás

Esfera: 10 - Orçamento Fiscal, 20 - Orçamento da Seguridade Social

Origem do Crédito: A - Inicial (LOA), C - Especial

Fonte: Dados disponibilizados no SIOP. Sistematizados pela autora. Disponíveis em:  
<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/paineldoorcamento>. Acesso em: 20.abr.2023.

## APÊNDICE – 04

**TABELA 03 – APRESENTADA A UFG – DIFERENÇA ENTRE A DOTAÇÃO E EMPENHO- DADOS BLOQUEIO E DESBLOQUEIO (2011 A 2022)**

Exercícios/Anos	Diferença entre: Dotação autorizada e Empenho	Bloqueio (SIM)	Desbloqueio (Sim)	Quando foi o desbloqueio (Data)
<b>Total</b>	<b>336.414.429,33</b>			
2011	11.021.664,00			
2012	21.480.639,55			
2013	15.886.566,28			
2014	64.948.696,42			
2015	78.652.991,55			
2016	6.123.739,43			
2017	8.026.640,91			
2018	35.485.278,01			
2019	33.970.211,91			
2020	19.347.105,06			
2021	33.917.267,00			
2022	7.553.629,21			

**Status da Seleção:**

Ano: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022

Órgão Orçamentário: 26000 - Ministério da Educação

Unidade Orçamentária: 26235 - Universidade Federal de Goiás

Esfera: 10 - Orçamento Fiscal, 20 - Orçamento da Seguridade Social

Origem do Crédito: A - Inicial (LOA), C – Especial

## ANEXO 01

## QUESTIONÁRIO -RESPOSTAS DA UFG AS QUESTÕES APRESENTADAS

## Anexos Originais

Tipo de Resposta	Data/Hora	Teor da Resposta	Decisão
Resposta Conclusiva	12/05/2023 10:56	<p>Em atenção questionamento do presente pedido de informação, verificou-se que as informações requisitadas exigem uma análise de diversas contas contábeis, ou seja, não são dados disponíveis nos sistemas contábeis. Assim não é possível atender o pedido dado o período extenso exigido e a interpretação requerida. A tabela 2 foi preenchida, além de constar no arquivo anexo nova aba com informações dos valores da divergência entre os valores autorizados e empenhados por grupo de despesa. Quanto aos cortes e/ou contingenciamentos é sabido que ocorrem há muitos anos, porém não há nenhuma conta que registra este valor, assim seria necessário analisar todas as liberações de limites orçamentários ao longo do ano e confrontar essa informação com as dotações autorizadas. 1) Quais o(s) motivo(s) do valor da dotação autorizada não ter sido empenhada na sua totalidade? Assine a/s opção/ões:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> contingenciamento</p> <p><input type="checkbox"/> desbloqueio de recurso sem prazo hábil para empenho</p> <p><input type="checkbox"/> problemas na fase de execução (licitações)</p> <p><input type="checkbox"/> outros, detalhar: _____</p> <p>2)Mediante o acompanhamento do orçamento da UFG pode se afirmar que houve contingenciamento de recursos?</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sim</p> <p><input type="checkbox"/> Não</p> <p>3) Em caso de bloqueio do recurso, houve desbloqueio a cada ano? Em caso afirmativo, quando o desbloqueio ocorreu? Preencher Tabela 3 Pedido demanda análise de dados</p>	Acesso Parcialmente Concedido

## ANEXO 02- TABELA 02

## DIFERENÇA ENTRE DOTAÇÃO E EMPENHO (RESPOSTA DA UFG)

Ano	Diferença entre dotação e empenho	Custeio	Investimento
<b>Total</b>	<b>336.414.429,33</b>		
2011	11.021.664,00	x	x
2012	21.480.639,55	x	x
2013	15.886.566,28	x	x
2014	64.948.696,42	x	x
2015	78.652.991,55	x	x
2016	6.123.739,43	x	x
2017	8.026.640,91	x	x
2018	35.485.278,01	x	x
2019	33.970.211,91	x	x
2020	19.347.105,06	x	x
2021	33.917.267,00	x	x
2022	7.553.629,21	x	
Status da Seleção:			
Ano: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022			
Órgão Orçamentário: 26000 - Ministério da Educação			
Unidade Orçamentária: 26235 - Universidade Federal de Goiás			
Esfera: 10 - Orçamento Fiscal, 20 - Orçamento da Seguridade Social			
Origem do Crédito: A - Inicial (LOA), C - Especial			

## ANEXO 03- PLANILHA

RESPOSTA DA UFG- VALORES DA DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES AUTORIZADOS E EMPENHADOS POR GRUPO DE DESPESA <sup>63</sup>

Ano	GND	Dotação Atualizada	Crédito Empenhado	Valor Não Executado
2011	1	544.015.056,00	540.783.985,33	<b>3.231.070,67</b>
	3	98.085.042,00	96.993.250,50	<b>1.091.791,50</b>
	4	66.823.958,00	60.125.156,07	<b>6.698.801,93</b>
2012	1	591.478.153,00	583.013.583,55	<b>8.464.569,45</b>
	3	108.164.088,00	107.259.186,57	<b>904.901,43</b>
	4	85.889.842,00	53.831.504,33	<b>32.058.337,67</b>
2013	1	671.883.602,00	667.474.691,30	<b>4.408.910,70</b>
	3	155.572.656,00	144.921.222,21	<b>10.651.433,79</b>
	4	70.648.104,00	69.821.882,21	<b>826.221,79</b>
2014	1	759.451.929,00	755.781.202,04	<b>3.670.726,96</b>
	3	167.253.765,00	158.496.187,30	<b>8.757.577,70</b>
	4	99.219.710,00	46.699.318,24	<b>52.520.391,76</b>
2015	1	829.559.580,00	822.445.908,42	<b>7.113.671,58</b>
	3	189.349.942,00	159.075.408,73	<b>30.274.533,27</b>
	4	72.572.197,00	31.307.410,30	<b>41.264.786,70</b>
2016	1	895.833.306,00	891.829.745,63	<b>4.003.560,37</b>
	3	181.257.109,00	180.733.222,34	<b>523.886,66</b>
	4	35.762.416,00	34.166.123,60	<b>1.596.292,40</b>
2017	1	1.013.313.723,00	1.012.571.817,86	<b>741.905,14</b>
	3	178.962.806,00	177.712.381,24	<b>1.250.424,76</b>
	4	27.118.234,00	21.083.922,99	<b>6.034.311,01</b>
2018	1	1.102.596.689,00	1.067.828.539,50	<b>34.768.149,50</b>
	3	199.211.042,00	198.499.730,37	<b>711.311,63</b>
	4	10.763.671,00	10.758.854,12	<b>4.816,88</b>

<sup>63</sup> Os valores apresentados na planilha pela UFG não foram atualizados monetariamente pelo IPCA.

2019	1	1.154.505.223,00	1.129.767.454,80	<b>24.737.768,20</b>
	3	159.645.406,00	151.065.958,50	<b>8.579.447,50</b>
	4	7.603.925,00	6.950.928,79	<b>652.996,21</b>
2020	1	1.129.349.773,00	1.118.847.646,93	<b>10.502.126,07</b>
	3	152.120.826,00	143.689.878,86	<b>8.430.947,14</b>
	4	7.215.194,00	6.800.031,26	<b>415.162,74</b>
2021	1	1.075.909.361,00	1.051.115.348,24	<b>24.794.012,76</b>
	3	125.262.842,00	116.299.434,93	<b>8.963.407,07</b>
	4	1.769.823,00	1.609.975,83	<b>159.847,17</b>
2022	1	1.069.219.270,00	1.062.305.726,28	<b>6.913.543,72</b>
	3	133.115.752,00	132.475.762,65	<b>639.989,35</b>
	4	6.297.540,00	6.297.443,86	<b>96,14</b>